Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement
an Aon company



Het nieuws gegijzeld

Ervaringen en lessen naar aanleiding van het veiligheidsincident bij NOS en NPO op 29 januari 2015



Opdrachtgever
Onderzoek in opdracht van de directie NOS en Raad van Bestuur NPO

Drs. N.A. Kaptein, drs. A. Kaouass en drs. M. Zannoni
29 april 2015

Inhoudsopgave

1 Toelichting op het onderzoek

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Op 29 januari 2015 komt, kort voor het NOS Journaal van 20.00 uur, een man met ogenschijnlijk een vuurwapen (hierna: het wapen) het gebouw van de Nederlandse Omroep Stichting (hierna: NOS) op het Media Park binnen en gijzelt een beveiliger. De man eist zendtijd en dreigt met het laten ontploffen van bommen op meerdere locaties en met een grootschalige 'cyberaanval'. Om 20.14 uur overmeestert de politie de man. De politie ontruimt het gebouw in fasen.

Op NPO 1 vindt als gevolg van de ontruiming enige tijd geen uitzending plaats, waarna om 21.05 uur het uitzenden wordt hervat vanuit de Haagse NOS-studio. De televisie- en radio uitzendingen op enkele andere zenders van de Nederlandse Publieke Omroep[1] worden in verschillende mate eveneens korte tijd verstoord. Uit nader onderzoek dat volgt na de overmeestering blijkt dat de verwarde man alleen handelt en dat het wapen geen vuurwapen is. Er zijn bij het doorzoeken door de politie geen explosieven aangetroffen in het NOS-gebouw.

De gebeurtenissen hebben een grote impact. Allereerst op de direct betrokken medewerkers, maar ook op het publiek. De gebeurtenissen leiden tot vragen bij de NPO, de NOS en vanuit omroepen, overheid, politiek en samenleving. De recente aanslag bij Charlie Hebdo op 7 januari 2015 en de publieke zichtbaarheid van de gebeurtenis (zo'n anderhalf miljoen mensen keken op 29 januari om 20.00 uur naar NPO 1) hebben de ervaren impact versterkt.

Bij het totstandkomen van het NOS Journaal werken NPO en NOS intensief samen, waarbij de NOS verantwoordelijk is voor het nieuwsprogramma en de NPO voor de programmering en het uitzenden. De gebouwen van NPO en NOS zijn intern verbonden, waarbij de NPO Eindregie in het NOS-gebouw is gevestigd. Al met al zijn NPO en NOS sterk met elkaar verbonden. De Directie van de NOS en de Raad van Bestuur van NPO hebben daarom besloten samen onderzoek te laten doen. Zij willen leren van de gebeurtenissen als het gaat om:

- de veiligheid en de beveiliging;
- het crisismanagement van NOS en NPO;
- de continuïteit van het uitzendproces, de uitzendingen en de nieuwsvoorziening.

NOS en NPO hebben het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement gevraagd de evaluatie uit te voeren. Het hoofddoel van de evaluatie en het evaluatieproces is leren. Dit op basis van een gedegen inzicht in de feiten, besluiten en overwegingen. De lessen worden tevens benut voor de verantwoording richting de Raden van Toezicht van NOS en NPO en het informeren van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Veiligheid en Justitie (VenJ).

1.2 Onderzoeksthema's

Het onderzoek heeft betrekking op:

- De veiligheid en beveiliging van de gebouwen in relatie tot risico-inschattingen en samenwerking en afstemming met de politie en eventueel de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV).
- Het crisismanagement (doelstellingen en uitgangspunten, scenario's, beleids- en tolerantiegrenzen, besluitvorming en bijbehorende communicatie), zowel binnen NPO en NOS als gezamenlijk.
- De afstemming en samenwerking met de politie tijdens en na het incident.
- De continuïteit van uitzenden, uitzendingen (televisie en radio) en nieuwsvoorziening in relatie tot bestaande afspraken en procedures en overige voorbereidingen gericht op continuïteit.

[1] Nederlandse Publieke Omroep (NPO) staat voor het geheel van bestuur en omroepen van de landelijke publieke omroep, dat wil zeggen omroepverenigingen, taakomroepen én de NPO-organisatie. De NPO-organisatie is het bestuursorgaan van de NPO. Voor de leesbaarheid van dit stuk wordt overal waar NPO staat de NPO-organisatie bedoeld.

- De onderlinge afstemming en samenwerking tussen NOS en NPO en de (bestuurlijke) afstemming met overheden en de betrokken departementen.

De gedurende de avond gemaakte journalistieke afwegingen vallen buiten de scope van het onderzoek. Dit betreft de inhoud van de uitzendingen alsmede de keuze voor het tonen van de beelden van de indringer en zijn aanhouding. Ook het politieoptreden en het handelen van burgemeester, Openbaar Ministerie en de NCTV vallen buiten de scope van het onderzoek.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van februari tot en met april 2015. Wij zijn het onderzoek gestart met een documentenanalyse. De onderzoekers hebben voor zover bekend de beschikking gekregen over alle voor dit onderzoek relevante documenten, procedures, verslagen en mailwisselingen.

Door middel van interviews met respondenten is aanvullende informatie verzameld. Vooraf zijn een onderzoeksprotocol en een interviewprotocol opgesteld en aan respondenten voorgelegd. Gesprekspartners is de mogelijkheid geboden ter ondersteuning iemand mee te nemen naar het interview. Ook zijn drie lessenbijeenkomsten georganiseerd: één bijeenkomst met de NOS, één met de NPO en een gezamenlijke lessenbijeenkomst. Tijdens de lessensessies hebben de onderzoekers hun eerste bevindingen gepresenteerd. De deelnemers hebben hun ervaringen en leerpunten gedeeld. Dit was mede input voor het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. N.A. Kaptein, drs. A. Kaouass en drs. M. Zannoni. De onderzoekers hebben het feitenrelaas in concept aan de opdrachtgevers voorgelegd voor een toets op feitelijke juistheid. Op basis van de definitieve feiten en bevindingen doen wij aanbevelingen.

1.4 COT-visie op crisismanagement en beveiliging

In deze paragraaf benoemen wij onze visie op crisismanagement en beveiliging. Deze visie dient in deze evaluatie als referentiekader voor de duiding van de feiten.

Adequaat crisismanagement vergt:
- Denken vanuit de impact van een incident of crisis en de reactie hierop en niet alleen vanuit de directe bronbestrijding. Het gaat dan bijvoorbeeld om de impact op direct betrokkenen, belangrijke stakeholders en/of de samenleving.
- Duidelijke strategische doelstellingen en uitgangspunten voor de aanpak van de crisis. Als er duidelijke doelstellingen zijn, geven deze richting aan de totale aanpak. Dan kunnen afzonderlijk voorgestelde maatregelen worden beoordeeld in het licht van deze doelstellingen. Duidelijke uitgangspunten maken het mogelijk om richting te kiezen bij lastige vraagstukken of bij dilemma's, uitleg te geven als keuzes worden gemaakt en achteraf te verantwoorden waarom bepaalde maatregelen zijn getroffen.
- Oog voor de bijzondere aspecten van de specifieke crisis waarmee organisaties worden geconfronteerd en een goed situationeel bewustzijn ten aanzien van de omgeving waarin de crisis zich afspeelt. Dit situationeel bewustzijn is gebaseerd op allerhande mogelijke bronnen die iets zeggen over de impact van de gebeurtenissen. Oog voor het bijzondere is nodig om niet te vervallen in routinematige afhandeling die niet past bij de situatie van dat moment.
- Een integrale aanpak waarbij de maatregelen in samenhang worden bezien en waarbij maatregelen op het ene domein (zoals communicatie of beveiliging) ook worden doordacht op bedoelde en onbedoelde implicaties voor een ander domein.
- Eenheid van inspanning zodat de inspanningen van alle betrokkenen bij de reactie op een incident of crisis optimaal samenkomen om de beoogde doelen te realiseren. Dit geldt voor alle interne partners maar ook voor externe partners.
- Een duidelijke organisatiestructuur die past bij wat de betreffende crisis van de organisatie vraagt. Dit vanuit een basis die is voorbereid en die flexibel is ingevuld/aangepast op basis van de werkelijke situatie die zich voordoet.
- Leiderschap waarbij de leider een wenkend perspectief biedt 'door de crisis heen'. Vanuit kalmte en rust wordt met vastberadenheid richting gekozen en wordt gekomen tot slagvaardige uitvoering.

Adequate beveiliging vergt:

- Een gedegen en actueel inzicht in de specifieke beveiligingsrisico's van de betreffende organisatie, locaties en eventueel personen.
- Duidelijke doelstellingen en uitgangspunten voor de getroffen beveiligingsmaatregelen. Hierbij wordt tevens rekening gehouden met de impact van de maatregelen en eventuele ongewenste bijeffecten.
- Scherpte en alertheid binnen de beveiligingsdienst en daadkracht om te handelen bij ongewone situaties of ambigue signalen.
- Een goede samenwerking met de politie inclusief duidelijke afspraken over de taakverdeling en grenzen aan de inzet van de beveiligingsdienst qua risico's en geweldgebruik.
- Een adequate respons op beveiligingsincidenten op operationeel/tactisch niveau en een sterke koppeling met het crisismanagement op strategisch niveau.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat – ten behoeve van de leesbaarheid van de rapportage – beknopte achtergrondinformatie over de rolverdeling tussen NPO en NOS, het uitzendproces en voorbereidingen en afspraken in relatie tot continuïteitsverstoringen en calamiteiten. In Hoofdstuk 3 geven we een feitenreconstructie in tabelvorm. Hoofdstuk 4 bevat de beschouwing, conclusies en aanbevelingen.

1.6 Dankzegging

Wij hebben ten behoeve van dit onderzoek baat gehad bij de goede samenwerking met het projectbegeleidingsteam van NOS en NPO en de medewerking van de medewerkers van NOS, NPO, NTR, het beveiligingsbedrijf, de broadcast leverancier van NPO, het politie mediateam en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Veiligheid en Justitie. De respondenten willen wij danken voor de getoonde openheid en de bereidwillige medewerking. Tijdens de interviews toonden betrokkenen ook persoonlijk de behoefte te leren van de gebeurtenis(sen). Bijzondere dank zijn wij verschuldigd aan het gezamenlijke projectteam van NOS en NPO voor de medewerking bij het verkrijgen van toegang tot relevante bronnen en personen, het organiseren van overleggen en lessenbijeenkomsten en het ondersteunen van het onderzoeksproces.

2 Achtergronden bij het onderzoek

2.1 Inleiding

De keten van nieuwsvoorziening (NOS) en uitzenden en distribueren (NPO) is een complexe keten met vele afhankelijkheden, technische processen, wet- en regelgeving, contractuele afspraken, processen, taken en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de werkwijze met betrekking tot nieuwsvoorziening, uitzenden en distributie beschreven. Dit ten behoeve van de leesbaarheid en begrijpelijkheid van zowel het feitenrelaas (Hoofdstuk 3) als de conclusies en aanbevelingen (Hoofdstuk 4). Daar waar aanvullende details relevant zijn in de context van deze rapportage benoemen we deze verderop in de rapportage.

2.2 Verantwoordelijkheden NPO en NOS

De NOS is een publieke omroep en onder andere verantwoordelijk voor de brede nieuwsvoorziening.[2] De NOS is (net als de NTR) een taakomroep.[3] Haar taken zijn vastgelegd in de Mediawet 2008. Dit betreft het verzorgen van het media-aanbod op het gebied van nieuws, sport en evenementen. Daarnaast verzorgt de NOS teletekst voor de landelijke publieke omroep (NPO 1, 2 en 3) en maakt zij het nieuwsaanbod toegankelijk via verschillende beschikbare media. De NPO is het geheel van bestuur en omroepen van de landelijke publieke omroep, omroepverenigingen en de NPO-organisatie. De NPO-organisatie is verantwoordelijk voor de programmering van de aanbodkanalen, het vormgeven van de net- en zenderprofielen en het verzorgen van de distributie van de aanbodkanalen.[4] De NOS is dus één van de omroepen die programma's aanlevert aan de NPO. De NPO gaat over de programmering en bepaalt wanneer welk programma op welke zender wordt uitgezonden.

2.3 Het reguliere proces van programma maken en uitzenden

In deze paragraaf beschrijven wij op hoofdlijnen hoe een uitzending van het NOS Journaal van 20.00 uur tot stand komt. Daarnaast benoemen we kort enkele bijzonderheden voor andere uitzendingen.

Het NOS Journaal van 20.00 uur wordt elke dag 'live' gemaakt. Onderdelen van het NOS Journaal zijn vooraf gemonteerde items, grafische elementen, live verbindingen en kruisgesprekken. Deze worden door een presentator met elkaar verbonden door voorbereide teksten. De eindredacteur bepaalt de onderwerpkeuze, lengte en volgorde van de onderwerpen in de uitzending. De regisseur is verantwoordelijk voor de vormgeving en het totstandkomen van het programma. In de regieruimte wordt gewerkt met een gedetailleerd draaiboek, dat gedurende de uitzending kan worden aangepast bijvoorbeeld wanneer een live item korter of langer duurt dan gepland of een laatste nieuwsonderwerp wordt toegevoegd. Het signaal gaat vanuit de regieruimte van de studio naar de Master Control Room (MCR) en Multi-Channel Playout (MCP) van de Eindregie.

Bij de NPO komt het signaal via de MCR binnen in de eindregieruimte. De MCR is het knooppunt voor alle inkomende en uitgaande lijnen. Ook signalen van live-verbindingen komen altijd binnen bij de MCR. Een signaal kan op twee manieren bij MCR binnenkomen, te weten over glasvezel of met behulp van een downlink van een satelliet. De MCR wordt beheerd en bestuurd door de externe broadcast supplier onder contract met NPO. De MCR wordt niet alleen voor NPO 1, NPO 2 en NPO 3 gebruikt, maar ook voor enkele commerciële zenders.

Het signaal van het NOS Journaal komt binnen in de MCR en wordt doorgeschakeld naar de Eindregie van NPO. De eindregisseurs selecteren het programma, verrijken het signaal en bepalen wat er daadwerkelijk op zender komt. Dit kan het programma zijn, maar bijvoorbeeld ook een promofilmpje of een kaart met een stilstaand beeld. Vooraf aangeleverde programma's of promo's ondergaan voor uitzending een kwaliteitscontrole.

---

[2] Bron: over.nos.nl

[3] Er zijn naast taakomroepen ook omroepverenigingen en omroepen die een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigen.

[4] In het kader van dit onderzoek verwijzen wij met ' NPO' naar de NPO-organisatie.

NPO 1, NPO 2 en NPO 3 hebben elk een eigen eindregisseur. Het signaal wordt in de Eindregie verrijkt met logo's, ondertiteling en/of stilstaande of 'lopende' teksten. In het programmaschema staat aangegeven op welk tijdstip welke verbinding moet worden doorgezet naar de zendlijn. In de zendlijn worden diensten toegevoegd aan het signaal, zoals Teletekst, gesproken ondertiteling en Watermarking voor *second screen* applicaties en Kijk en Luister Onderzoek (KLO). Daarna wordt het signaal aangeboden aan het Encoding, Multiplexing en Distribution platform (EMD). Hier wordt het signaal in verschillende formaten gecodeerd en worden de radiosignalen toegevoegd. Hierna vindt distributie plaats naar alle afnemers van signalen van de NPO (kabelexploitanten, KPN, satelliet).

2.4 Continuïteit van programma's maken en uitzenden

Om de continuïteit van de nieuwsvoorziening te borgen zijn NPO en NOS in 2010 gestart met het project Broadcast in Control (BRIC). Het doel van dit project is om de continuïteit van de dienstverlening zo goed mogelijk te waarborgen. Op basis van dit project zijn door NPO en NOS technische maatregelen geïmplementeerd, aanvullende technische eisen van de productieomgeving vastgesteld en opgenomen, noodprocedures opgesteld, zijn technische *workarounds* en uitwijkscenario's vastgesteld en werkwijzen opgesteld voor de redacties. Deze maatregelen zijn gericht op het bij verstoringen kunnen blijven maken en uitzenden van nieuwsprogramma's voor televisie, radio, teletekst en publicaties op NOS.nl.

De NPO is verantwoordelijk voor de continuïteit van het uitzendproces. De NPO heeft zich voorbereid op drie scenario's:

1. Er kan nog vanuit Media Park uitgezonden worden en technische noodmaatregelen volstaan om op korte termijn weer te kunnen uitzenden.
2. Er kan niet meer vanuit Media Park uitgezonden worden én de MCP (de Multi-Channel Playout, het systeem waarmee in de Eindregie wordt gewerkt) en MCR zijn intact. In dit geval is de procedure om vanuit de voorbereide uitwijklocatie met een remote-bediening de MCR en de Eindregie aan te sturen. Deze situatie deed zich voor op 29 januari 2015.
3. Er kan niet meer vanuit Media Park uitgezonden worden én Eindregie en MCR functioneren technisch niet. In dit geval geldt het backup-scenario waarin het uitzenden vanuit de uitwijklocatie plaatsvindt. Dit scenario was ten tijde van het veiligheidsincident op 29 januari 2015 nog in voorbereiding. Inmiddels zijn de voorzieningen in belangrijke mate gereed en is de backup voorziening versneld beschikbaar gesteld.

Ook voor radio, teletekst en internet zijn er voorzieningen voor de continuïteit. Indien de radio-uitzendingen niet vanuit het NOS-gebouw gerealiseerd kunnen worden, zijn er uitwijkprocedures en werkwijzen beschreven om uitzendingen te verzorgen via zowel de uitwijklocatie van de NOS als de uitwijklocatie van de NPO. Medewerkers van de NOS die teletekst-content willen maken, kunnen inloggen vanuit huis of elke andere locatie waar internet beschikbaar is en nieuwsitems publiceren. Dit geldt ook voor de websites.

2.5 Omgaan met 'breaking news'

NOS en NPO hebben afspraken over het omgaan met 'breaking news', die zij elk in eigen plannen hebben vastgelegd. Er is sprake van 'breaking news' wanneer zich een gebeurtenis voordoet die onmiddellijk nieuwswaardig is en het rechtvaardigt de programmering aan te passen. De NOS stelt vast of een gebeurtenis breaking news is en stemt af met NPO (de Netmanager en de Directeur Televisie) over de aanpassing van de programmering zodat het breaking news wordt uitgezonden.

Voor deze situatie zijn uitgangspunten, bevoegdheden, procedures en programmeringsrichtlijnen afgesproken en vastgelegd. NOS en NPO hebben ervaring met de samenwerking in het omgaan met breaking news, zoals in de zomer van 2014 bij de ramp met Malaysia Airlines-vlucht MH17.

2.6 Veiligheid en beveiliging

Na het terugbrengen van de beveiliging aan de rand van het Media Park (van parkbeveiliging naar pandbeveiliging)[5] hebben NOS en NPO gericht hun eigen beveiligingsconcept ontwikkeld en (in 2010) geïmplementeerd. Dit op basis van een Security Beleidsplan. NOS en NPO hebben zich hierbij laten adviseren en ondersteunen door specialisten. In het Security Beleidsplan is als strategische doelstelling benoemd: *'Het bereiken en in stand houden van een uitzendproces, dat te allen tijde technisch en qua integriteit, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, ongestoord kan plaatsvinden.'*

NOS en NPO beschikken over een security-organisatie. Zowel NOS als NPO heeft een contract met een beveiligingsbedrijf. Dit bedrijf levert o.a. beveiligers en beschikt over een eigen meldkamer. Gezamenlijk is een integrale aanpak ontwikkeld voor de fysieke beveiliging. Dit betreft o.a. de toegang, controles, tourniquets, alarmering, verlichting en (beveiligings)cameraplan. Afzonderlijk is ook een cyberveiligheidsaanpak ontwikkeld.

Een aantal bedrijven en organisaties op het Media Park (waaronder NPO en NOS) heeft een gezamenlijk veiligheidsoverleg waar issues, risico's en incidenten worden besproken met politie en gemeente. In de laatste paar jaar nam de intensiteit van het overleg geleidelijk af. Een eerder convenant met afspraken over o.a. de reactie op eventuele dreigingen en incidenten is bewust niet verlengd. NOS en NPO hebben regulier contact met de coördinator van het politie mediateam behorend tot de Regionale Eenheid Midden-Nederland, bureau Hilversum. Dit bestaat uit een aantal politieagenten die naast hun reguliere werk bijzondere kennis van en aandacht voor het Media Park hebben. Via een liaison van de politie is er contact indien een situatie daartoe aanleiding geeft, zoals bij een gerichte dreiging. Na Charlie Hebdo is het reguliere overleg op initiatief van de coördinator van het politie mediateam hervat en zijn enkele aanvullende, praktische werkafspraken gemaakt.

2.7 Formeel geen rol als rampenzender

Direct na de gebeurtenissen op 29 januari 2015 was in media en politiek sprake van een vermeende verantwoordelijkheid van de landelijke publieke omroep als 'rampenzender'. Hier is feitelijk geen sprake van. NPO1 en NPO Radio 1 zijn niet wettelijk aangewezen als nationale rampenzender. Wel hebben de regionale radiozenders een dergelijke rol. In een brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer van 10 februari 2015 staat hierover:

> *"In de Mediawet 2008 is een bepaling opgenomen, artikel 6.26, die de wettelijke basis biedt voor de Minister-President om een nadere regeling op te stellen voor omroepen in buitengewone omstandigheden. Daarin is geregeld dat de overheid zendtijd en faciliteiten van de publieke omroepen kan vorderen in buitengewone omstandigheden. De nationale overheid heeft naast de faciliteiten en zenders van de publieke omroepen meerdere middelen ter beschikking ten behoeve van de crisiscommunicatie, en is daarom voor de crisiscommunicatie niet alleen afhankelijk van de faciliteiten en zenders van de publieke omroepen. Hierbij valt te denken aan www.crisis.nl, het publieksinformatienummer 0800-1351, NL-Alert, social media en de regionale rampen-zenders. Sinds 1991 fungeren de regionale radiozenders formeel als calamiteitenzender. Dat wil zeggen dat de radiozenders van de regionale omroepen in geval van rampen of calamiteiten direct gebruikt moeten kunnen worden voor mededelingen van het bevoegd gezag aan burgers. De veiligheidsregio's kunnen specifieke afspraken maken met de regionale omroepen over hun inzet als calamiteitenzender."*

De continuïteit van de nieuwsvoorziening en het uitzendproces is een verantwoordelijkheid van de publieke omroep zelf en is onderdeel van haar eigen bedrijfsvoering. Het Rijk stelt daaraan geen additionele eisen.

2.8 Crisisvoorbereiding NOS en NPO

De NOS heeft voor verschillende mogelijke incidenten een opschalingsmodel uitgewerkt met classificatiecriteria en daarbij behorende besluiten en handelingen. Ook zijn taken en

---

[5] Bij 'parkbeveiliging' is de buitengrens van het Media Park beveiligd, bijvoorbeeld met een hek. 'Pandbeveiliging' betekent dat beveiliging plaatsvindt op het niveau van de afzonderlijke gebouwen, onder verantwoordelijkheid van bedrijven en omroeporganisaties zelf.

verantwoordelijkheden benoemd van beveiliging, hoofd BHV en het Crisisteam. Er is een belboom met daarin opgenomen de leden van het Crisisteam en er is vastgelegd op welke wijze een melding binnenkomt en de opvolging ervan. In de crisisvoorbereiding ligt het accent op de operationele afhandeling en niet op diagnose, strategie en besluitvorming. De NOS heeft niet op bestuurlijk niveau met de crisisvoorbereiding geoefend, maar wel ervaring opgedaan met stroomstoringen, ICT-problemen en andere uitzendbedreigende situaties.

De NPO heeft een calamiteitenplan en maakt daarin onderscheid tussen:
- ‘Breaking news’ en calamiteiten met onmiddellijke nieuwswaarde (nieuwsgerelateerde calamiteiten) met uitgangspunten, procedures, besluitvorming door NOS en NPO en verantwoordelijkheden (zie ook paragraaf 2.5);
- Programmagerelateerde technische calamiteiten, waarbij de calamiteit of verstoring beperkt blijft tot het programma waar de storing plaatsvindt, met procedures en verantwoordelijkheden;
- Uitzendgerelateerde calamiteiten (Eindregie), wanneer voor langere tijd één of meer televisienetten niet kunnen uitzenden, met procedures, verantwoordelijkheden en een belboom.

De NPO heeft voor verschillende mogelijke incidenten een opschalingsmodel opgenomen in het calamiteitenplan met classificatiecriteria en daarbij behorende besluiten en handelingen. Ook zijn taken en verantwoordelijkheden benoemd van beveiliging, hoofd BHV en het Crisisteam. De NPO heeft recentelijk bestuurlijk geoefend met het NPO-crisisteam.

3 Reconstructie veiligheidsincident

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven wij een chronologische reconstructie van de gebeurtenissen op 29 januari 2015. In de reconstructie hebben wij beschreven wat er, voor zover wij dat hebben kunnen nagaan, op de avond van 29 januari 2015 is gebeurd. Een detailreconstructie is gezien de complexiteit van processen en de verschillende beelden en ervaringen van betrokkenen gedurende de avond van 29 januari 2015 noodzakelijk om tot beeld- en oordeelsvorming te kunnen komen. Wij realiseren ons dat wij in de reconstructie nooit helemaal recht kunnen doen aan hoe verschillende betrokkenen de gebeurtenissen op deze avond hebben ervaren. De reconstructie is gebaseerd op de beschikbaar gestelde documenten en op gesprekken met respondenten. In het feitenrelaas zijn alleen de voor dit onderzoek relevante feiten opgenomen. Om de leesbaarheid te vergroten wordt op momenten afgeweken van de chronologie. De reconstructie van de gebeurtenis is zo veel mogelijk geanonimiseerd. Dit houdt in dat wij geen namen van personen gebruiken in de reconstructie. Wel is het zo dat sommige gebeurtenissen herleidbaar zijn tot personen of functies. Op de avond van 29 januari 2015 hebben verschillende betrokkenen één of meerdere rollen gehad. Als inleiding op het feitenrelaas benoemen we hieronder de rollen die terugkomen in de reconstructie:

Functie	Algemene rolbeschrijving
Beveiliger 1 en Beveiliger 2	De twee dienstdoende beveiligers bij het NOS-gebouw op de avond van 29 januari 2015
Regisseur NOS Journaal	Verantwoordelijk voor het productieproces van het NOS Journaal van 20.00 uur
Hoofdredacteur NOS Nieuws	Eindverantwoordelijk voor de inhoud van alle uitzendingen van NOS Nieuws (televisie, radio, teletekst en internet)
Security Officer NOS en plaatsvervangend security officer	Verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van veiligheids- en beveiligingsprocessen van de NOS-organisatie
Algemeen Directeur NOS	Algemeen eindverantwoordelijk voor NOS en woordvoerder
Zakelijk Directeur NOS	Lid directie NOS; verantwoordelijk voor NOS-brede bedrijfsvoering.
Hoofd PTI&I NOS	Verantwoordelijk voor de technische omgeving van NOS en de beveiliging van NOS
Eindregisseur NPO 1	Verantwoordelijk voor het uitzenden van programma's (waaronder het NOS Journaal van 20:00 uur) naar de zender NPO 1
Teamleider Eindregie	Lijnmanager eindregisseurs
Manager uitzenden NPO	Verantwoordelijk voor het uitzendproces van NPO
Schemacoördinator NPO 1	Verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken met betrekking tot de programmering op NPO 1
Directeur Televisie NPO	Verantwoordelijk voor de programmering van NPO 1, 2 en 3, Zapp, Zappelin en NPO.nl
Security Officer NPO	Verantwoordelijk voor de coördinatie en uitvoering van veiligheids- en beveiligingsprocessen van de NPO-organisatie
Voorzitter Raad van Bestuur NPO	Bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de NPO-organisatie
Lid Raad van Bestuur NPO	Bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de NPO-organisatie
Manager Broadcast Supplier	Verantwoordelijk voor customer operations van de broadcast supplier van NPO (o.a. leverancier MCR)
Technici MCR	Verantwoordelijk voor de technische verbindingen van en naar de studio's, externe locaties, de Eindregie en de distributie

Tabel 1. Overzicht enkele betrokkenen tijdens het veiligheidsincident.

3.2 Chronologische reconstructie veiligheidsincident 29 januari 2015

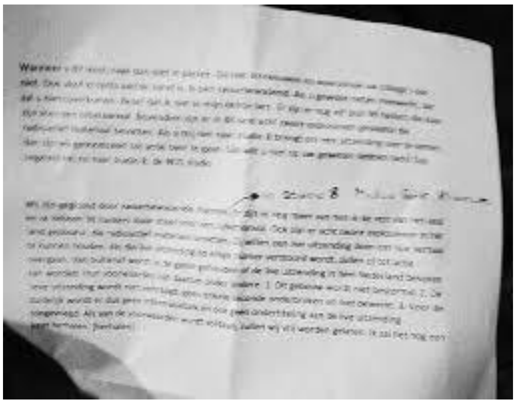
Op donderdagavond 29 januari 2015 komt, kort voor het NOS Journaal van 20.00 uur, een man met ogenschijnlijk een vuurwapen het gebouw van de NOS op het Media Park binnen en gijzelt een beveiliger. De man eist zendtijd en dreigt met het laten ontploffen van bommen op meerdere locaties en met een grootschalige 'cyberaanval'. De laatstgenoemde dreigingen zijn bij de meeste betrokkenen dan nog niet bekend. Om 20.14 uur overmeestert de politie de man. Op basis van de

mogelijke vervolgdreiging beslist de politie om gefaseerd de NOS- en NPO-gebouwen te ontruimen. Na de ontruiming staan de ongeveer 100 aanwezige NOS- en NPO-medewerkers buiten in de sneeuw. Op de zender NPO 1 vindt gedurende ruim één uur geen uitzending plaats als gevolg van de gijzeling en de ontruiming, waarna om 21.05 uur het uitzenden wordt hervat vanuit de Haagse NOS-studio. Uitzendingen op de radio – waaronder NPO Radio 1 - gaan door. Het duurt tot 22.15 uur voordat de medewerkers het gebouw weer in kunnen. Uit onderzoek dat volgt na de overmeestering blijkt dat de verwarde man alleen handelt en dat het wapen geen vuurwapen is. Er zijn bij het doorzoeken door de politie geen explosieven aangetroffen in het NOS-gebouw.

Tijd	Verloop in minuten	Gebeurtenis
		Gijzeling
19.20 uur	T-20	Een man arriveert op het Journaalplein voor het NOS-gebouw.
19.37 uur	T-3	Deze man loopt –op het oog druk bellend met zijn GSM- heen en weer op het Journaalplein voor de hoofdentree van het NOS-gebouw.
19.40 uur	T=0	De man gaat het NOS-gebouw in en loopt heen en weer in de hal. De twee dienstdoende beveiligers (hierna: Beveiliger 1 en Beveiliger 2) merken vanaf de receptie het gedrag van deze man op. Beveiliger 1 spreekt hem aan, in lijn met het protocol. De man vervoegt zich bij de receptie, legt een briefje neer op de receptiebalie en haalt een wapen uit zijn rugtas. Op het wapen is een geluiddemper gemonteerd. Beveiliger 2 pakt het briefje (zie Figuur 1). De man houdt het wapen in zijn rechterhand, met de armen gestrekt voor het lichaam ter hoogte van zijn middel. Hij eist zendtijd in het NOS Journaal van 20.00 uur. Beveiliger 2 leest het briefje, blijft rustig geeft aan dat hij de man naar de studio zal begeleiden.

Wanneer u dit leest, raak dan niet in paniek. Ga niet schreeuwen en waarschuw uw collega's ook niet. Doe alsof er niets aan de hand is. Ik ben zwaarbewapend. Als u gewoon netjes meewerkt, dan zal u niets overkomen. Besef dat ik niet in mijn eentje ben Er zijn er nog vijf plus 98 hackers die klaar zijn voor een cyberaanval. Bovendien zijn er in dit land acht zware explosieven geplaats die radioactief materiaal bevatten. Als u mij niet naar studio 8 brengt om een uitzending over te nemen, dan zijn wij genoodzaakt tot actie over te gaan. Dat wilt u niet op uw geweten hebben toch? (onleesbare zin, iets met 'begeleid ons nu naar studio 8, de nos-studio')

Wij zijn gegijzeld door zwaarbewapende mannen in studio 8 media park, Hilversum. Er zijn nog meer van hen in de rest van het pand en zij hebben 98 hackers klaar staan voor een cyberaanval. Ook zijn er acht zware explosieven in het land geplaatst, die radioactie materiaal bevatten. Zij willen een live uitzending doen om hun verhaal te kunnen houden. Als die live uitzending op enige manier verstoord wordt, zullen zij tot actie overgaan. Van buitenaf wordt in de gaten gehouden of de live uitzending in heel Nederland bekeken kan worden. Hun voorwaarden zijn daarom onder andere: 1. Dit gebouw wordt niet bestormd. 2. De live uitzending wordt niet vertraagd, geen enkele seconde onderbroken en niet bewerkt. 3. Voor de duidelijkheid wordt er dus geen informatiebalk en ook geen ondertiteling aan de live uitzending toegevoegd. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, zullen wij vrij worden gelaten. Ik zal het nog een keer herhalen. [herhalen]



Figuur 1. Brief die gijzelnemer overhandigt aan NOS-medewerker

19.45 uur	T+5	Beveiliger 1 activeert de noodknop bij de receptie, waarmee hij de meldkamer van het beveiligingsbedrijf alarmeert.
19.46 uur	T+6	De meldkamer van het beveiligingsbedrijf alarmeert de Security-officer van NOS
19.53 uur	T+13	- Beveiliger 2 blijft rustig, maakt contact en legt uit dat hij graag weer veilig thuiskomt. De gijzelnemer gedraagt zich naar omstandigheden rustig. Beveiliger 2 opent de tourniquet tussen de receptie en de liften en gaat samen met de gijzelnemer met de lift naar de derde verdieping. Beveiliger 2 kiest voor studio 10 (op de derde vierdieping) en niet voor studio 8 (op de vierde verdieping) vanuit waar het NOS Journaal van 20.00 uur wordt uitgezonden. Dit met de bedoeling de kans op daadwerkelijke verstoring van het NOS Journaal te verkleinen. - Op de derde verdieping opent Beveiliger 2 de tourniquet tussen de liften en de vloer en loopt met gijzelnemer naar de regieruimte van Studio 10. Daar is een voltallige studioploeg van 5 personen aanwezig en staat een verslaggever klaar om een zogenoemd kruisgesprek te voeren in het NOS Journaal van 20.00 uur. Zij zien dat de man een wapen bij zich heeft. De gijzelnemer overhandigt een brief aan de regisseur van het NOS Journaal in de regieruimte van Studio 10 waarin staat dat hij zendtijd eist. Ook staat in de brief (zie Figuur 1) dat er sprake zou zijn van meerdere personen en er op verschillende plaatsen explosieven zouden zijn geplaatst. In de brief wordt daarnaast gedreigd met een cyberaanval. De in de regieruimte van Studio 10 aanwezige personen laten de gijzelnemer weten dat hij op de verkeerde plek is en beter naar de vloer van Studio 10 kan gaan. Beveiliger 2 loopt met de man mee naar de vloer van Studio 10. Ook twee technici lopen mee. Zij zorgen dat de man te horen en te zien is in andere ruimtes, waardoor anderen de ontwikkelingen kunnen volgen zonder dat voor de gijzelnemer waarneembaar wordt gecommuniceerd.
19.54 uur	T+14	- Beveiliger 1, die achterblijft bij de receptie van het NOS-gebouw , belt 112, activeert nogmaals de noodknop bij de receptie en besluit om het ontruimingsalarm van de eerste (met o.a. personeelsingang, technische ruimten en bedrijfsrestaurant), tweede (met o.a. de receptie, de MCR en de Eindregie (NPO)) en derde verdieping (de NOS-Nieuwsvloer) van het NOS-gebouw te activeren. Door onduidelijke oorzaak is dit alarm volgens betrokkenen niet direct overal hoorbaar. In de Eindregie bijvoorbeeld pas om 20.16 uur. - Om verdere escalatie van de gijzeling en verstoring van het uitzendproces te voorkomen, activeert Beveiliger 1 het ontruimingsalarm van de vierde, vijfde en zesde verdieping niet. Dit omdat hij ervan uitgaat dat de gijzelnemer, conform diens verzoek, begeleid is naar Studio 8 op de vierde verdieping. Bij evacuatie vanaf de vijfde en zesde verdieping zou personeel mogelijk via de vierde verdieping zijn gelopen en mogelijk in een onveilige situatie terecht zijn gekomen. Op de vijfde en zesde verdieping bevinden zich normaal gesproken op dit tijdstip weinig of geen mensen. - Op basis van de persoonlijke risico-inschatting van Beveiliger 1 met betrekking tot de veiligheid van BHV'ers bij confrontatie met een gewapend persoon, besluit Beveiliger 1 de BHV niet in te zetten.

		- Tussen 19.54 uur en even na 20.00 uur werken verschillende medewerkers op de nieuws- en sportvloeren (op de derde en vierde verdieping) nog aan items voor het NOS Journaal van 20.00 uur, NOS op 3 en Nieuwsuur (sport) en nos.nl.
19.55 uur	T+15	De dienstdoende piketmedewerker van NPO belt de Directeur Televisie van NPO en brengt hem op de hoogte van de situatie en dat daardoor NOS Journaal van 20.00 uur niet door kan gaan. De Directeur Televisie vraagt de dienstdoende piketmedewerker van NPO om nadere informatie. Hij heeft de verwachting dat de Algemeen Directeur van de NOS hem belt. Dit mede op basis van de ervaringen bij het brengen van ‘breaking news’ en ‘nieuwsgerelateerde calamiteiten’ en zijn verwachting dat de toen gevolgde procedure voor bestuurlijk contact ook nu van toepassing is. De minuten hierna ontvangt hij geen nadere informatie en besluit hij om die reden niet aan De Wereld Draait Door (DWDD) te vragen om live op zender te gaan. Dit was een mogelijkheid, omdat de uitzending net was afgesloten.
19.59 uur	T+19	- De Regie van het NOS Journaal van 20.00 uur kijkt mee met de beelden van de gijzeling vanuit studio 10. Ook staan microfoons open. Het is snel duidelijk dat er sprake is van een gijzeling en dat het NOS Journaal niet om 20.00 uur kan beginnen. De regie verlaat de tijdelijke regieruimte van Studio 8. De Eindregie besluit na overleg met de regisseur van het NOS Journaal (via Studio 8) stilstaand beeld vanuit Studio 8 voor te zetten. Dit is te zien op NPO 1: ‘even geduld a.u.b.’ met een ticker tape (*‘I.v.m. omstandigheden is er op dit moment geen Journaal mogelijk’)*. Dit betekent dat vanaf 19.59:58 uur (uiteindelijk tot 21.05:06 uur) kijkers op NPO 1 een ‘even geduld’-melding zien met de ticker tape (op enkele momenten kort onderbroken door reeds voorstaande promo’s en leaders die per ongeluk worden uitgezonden bij de opstart van de remote bediening van de Eindregie na half negen). - Ook vanaf de sportvloer (de vierde verdieping) kijken medewerkers inmiddels mee via de beeldverbinding vanuit Studio 10. Aangezien op deze verdieping geen alarm is afgegaan, is het de medewerkers niet duidelijk wat ze moeten doen. Ze blijven kijken en wachten af.
Vanaf +/- 20.00 uur	T+20	- Rond dit tijdstip heeft de regieassistent van het NOS Journaal (die zich niet meer in de regieruimte bevindt) telefonisch contact met de Hoofdredacteur Nieuws en informeert hem over de situatie. - De Hoofdredacteur Nieuws neemt vervolgens telefonisch contact op met de Algemeen Directeur NOS en de redactie Den Haag en informeert hen over de gijzeling. - De Hoofdredacteur Nieuws vraagt aan de redactie Den Haag om (via de Rijksvoorlichtingsdienst) de minister-president te informeren over de situatie. - Zowel de Hoofdredacteur Nieuws als de Algemeen Directeur NOS zijn op dit moment niet aanwezig op het Media Park en besluiten naar het Media Park te rijden. - Vanaf dit moment heeft de Algemeen Directeur NOS (in sommige gevallen kort) telefonisch contact met onder andere: o Zakelijk directeur NOS (mede-directielid) o Voorzitter Raad van Bestuur NPO; o Lid Raad van Bestuur NPO; o Burgemeester van Hilversum. - Dit is ook het moment dat journalisten de Algemeen Directeur NOS en de Hoofdredacteur Nieuws van NOS benaderen voor een eerste reactie. - De Directeur Distributie en Uitzending (NPO) neemt telefonisch contact op met de voorzitter Raad van Bestuur van NPO en informeert hem over de situatie. De voorzitter is niet aanwezig op het Media Park en besluit naar het Media Park te gaan. Vanaf dit moment heeft de voorzitter telefonisch contact met verschillende functionarissen, waaronder: o Lid Raad van Bestuur NPO (ook onderweg naar Media Park); o Algemeen Directeur NOS; o Burgemeester van Hilversum. - Ook andere leidinggevenden worden geïnformeerd en reizen af naar het Media Park, dan wel besluiten bewust thuis te blijven om daar goed bereikbaar te zijn. Het sneeuwt die avond, waardoor het glad is op de weg en met aangepaste snelheid moet worden gereden. - Alle sleutelpersonen worden direct of vrijwel direct bereikt. Vanaf dat moment

		vindt veelvuldig telefonisch contact plaats tussen betrokkenen. Dit contact wordt in praktische zin belemmerd door ‘in gesprek’, lege telefoonaccu’s en niet afgeluisterde voicemails. Er zijn geen conference calls. Wel worden sms-berichten verstuurd en Whatsapp-groepen aangemaakt en benut.
20.01 uur	T+21	De beveiliger in het NPO-gebouw opent de slagboom voor de gearriveerde politie. Het politievoertuig rijdt met hoge snelheid door in de richting van het NOS-gebouw.
20.03 uur	T+23	De Manager Uitzenden informeert de security officer van NPO.
20.04 uur	T+24	De teamleider van de Eindregie (NPO) brengt de Manager Uitzenden op de hoogte van de stand van zaken in de Eindregie. De medewerkers van de Eindregie kunnen zien wat er in Studio 10 gebeurt, blijven aanwezig (op de tweede verdieping van het NOS-gebouw) en sluiten de deuren. De medewerkers van de Eindregie wachten af.
20.05 uur	T+25	Politiemensen gaan in twee groepen via hoofd- en personeelsingang het NOS-gebouw binnen en lopen richting Studio 10 op de derde verdieping. Tegelijkertijd ontruimt een eigen medewerker de NOS-redactievloer op de derde verdieping. Rond dit tijdstip alarmeert de regisseur Nieuwsuur zijn redactie (aanwezig op de 4de verdieping), vanuit de tijdelijke regieruimte (op de 3e verdieping) waar hij zich samen met een regieassistent bevindt. De redactie van Nieuwsuur verlaat vervolgens het gebouw. Eén medewerker van de redactie van Nieuwsuur blijft achter in een montageset op de vierde verdieping.
20.07 uur	T+27	NPO Radio 1 zendt een ANP-bericht uit over de ontruiming van het NOS-gebouw vanwege een man met een pistool.
20.10 uur	T+30	De security-officer van de NOS belt de security-officer van de NPO met de mededeling dat een gewapende man platform eist in het NOS Journaal van 20.00 uur. De security-officer van NPO is in de buurt en gaat naar het NPO-gebouw. Hij komt daar tegelijk aan met het lid Raad van Bestuur van de NPO.
20.11 uur	T+31	De Hoofdredacteur Nieuws bericht via de chef Den Haag per e-mail aan de medewerkers op de Nieuwsvloer dat zij niet aan externe berichtgeving mogen doen (ook niet via social media) tot er meer duidelijkheid is over de situatie. Dit om te borgen dat in de wijze van berichtgeving de juiste toon wordt getroffen, bijvoorbeeld in relatie tot eventuele slachtoffers.
20.13 uur	T+33	Start van de voorbereidingen voor uitwijk van de Eindregie voor NPO 1, NPO 2 en NPO 3 naar de uitwijklocatie, na afstemming tussen de Manager Uitzenden van NPO en de Manager Broadcast Supplier. Dit zodat de Eindregie en de MCR (na afronden van de procedure) ‘remote’ kunnen worden bediend.
20.14 uur	T+34	- Er is telefonisch contact tussen de Manager Uitzenden van NPO en de leverancier van dataverbindingen, waarin de leverancier de verbinding vanuit de Westergasfabriek aanbiedt. Dit is de verbinding waarlangs ook o.a. de programma’s DWDD en Pauw worden uitgezonden. De Manager Uitzenden geeft aan hier later op terug te komen, omdat op dat moment onbekend is wat NPO programmatisch gaat doen. - De Directeur Televisie NPO probeert twee keer vergeefs telefonisch in contact te komen met de Algemeen Directeur van de NOS. De Directeur Televisie is in de veronderstelling dat de procedure voor ‘breaking news’ of ‘nieuwsgerelateerde calamiteiten’ gevolgd wordt, waarbij NPO en NOS in overleg de programmering aanpassen. Hij heeft vlak voor dit tijdstip contact met de Eindregie over de programmering na 20.30 uur, wanneer het programma ‘Wie is de Mol?’ staat geprogrammeerd. Hij besluit vanwege de onduidelijkheden over de situatie op dit moment, met name of er sprake is van slachtoffers, dat het niet gepast is om de reguliere programmering vanaf 20.30 te volgen. - De ‘breaking news’-procedure speelt op dit moment voor de leiding van de NOS echter geen rol. De leiding van de NOS richt op dit moment haar aandacht volledig op het veiligheidsincident en de situatie in en rond het NOS-gebouw .

Einde gijzeling en start ontruiming door politie van NOS- en NPO-gebouwen		
20.14 uur	T+34	De politie overmeestert de gijzelnemer.
20.15 uur	T+35	- De Chef Den Haag verstuurt na overleg met de Hoofdredacteur Nieuws een e-mail aan de NOS-medewerkers op de Nieuwsvloer over media- en publieksvoorlichting: *'We doen niets aan communicatie tot er meer duidelijkheid is'.* - Afstemming tussen de Zendermanager Radio 1 van NPO en de Radio 1-technicus. Afspraak gemaakt dat het lopende programma vanaf locatie door gaat en op zender blijft, ook na 20.30 uur, en dat de radiotechnicus naar de uitwijklocatie van NPO gaat om daar de uitzending over te nemen.
20.16 uur	T+36	Er is hoorbaar alarm bij de Eindregie en de MCR. De daar aanwezige medewerkers blijven op hun plek, omdat zij de gijzeling en overmeestering live hebben kunnen volgen en veronderstellen dat het ontruimingsalarm achterhaald is.
20.18 uur	T+38	- De politie komt met de overmeesterde gijzelnemer naar buiten. Bij verschillende medewerkers van NOS en NPO bestaat het beeld dat na de overmeestering het NOS-gebouw snel vrij wordt gegeven en dat uitzendingen spoedig worden hervat. Dit geldt onder andere voor medewerkers in de Eindregie en op de vierde verdieping (de Sportvloer), die live mee hebben gekeken en geluisterd. - De Zendermanager Radio 1 vraagt de Eindredacteur van het Radio 1-programma '1-op-Straat' door te gaan tot na 20.30 uur en de radio-uitzending aan te passen aan de actualiteit in Hilversum.
20.19 uur	T+39	- De politie besluit de dreiging met explosieven serieus te nemen en start met het ontruimen en doorzoeken van de gebouwen van NOS en NPO. - Over dit besluit vindt geen bestuurlijk contact met NPO of NOS plaats. - De medewerkers op de Sportvloer bellen op eigen initiatief 112 en worden daarna opgehaald door een politiefunctionaris en verlaten rond dit tijdstip het gebouw. Hun beleving is dat ze vergeten zijn bij de ontruiming. - Op dit moment wordt het NPO-gebouw nog niet fysiek ontruimd. Wel schakelt één van de beveiligers in het NPO-gebouw het ontruimingsalarm van het NPO-gebouw in. - Start van de uitwijkprocedure radio door NPO. Dit betekent dat de presentatoren naar de uitwijklocatie van NPO gaan om vanaf de studio aldaar hun programma te maken en uit te zenden. - Intussen bereiden verschillende medewerkers waaronder verslaggevers van NOS en NTR zich op eigen initiatief voor om zonodig via SNG[6]-wagens per satellietverbinding op zender verslag te doen. De Schemacoördinator van NPO 1 probeert de SNG via de remote bediening van de MCR op zender te krijgen. Dit lukt uiteindelijk niet, tot teleurstelling en frustratie van betrokkenen. Het is voor hen niet duidelijk wie de regie heeft over de situatie. Zij en andere omstanders ervaren de situatie als onoverzichtelijk en chaotisch.
20.21 uur	T+41	Een medewerker van Traffic (werkzaam op dezelfde verdieping als de Eindregie en de MCR) ontdekt dat het NOS-gebouw wordt ontruimd en informeert de medewerkers van de Eindregie en de MCR. Kort hierna maant de politie medewerkers van de Eindregie en de MCR en dwingt de politie hen om het NOS-gebouw per direct te verlaten. Medewerkers proberen laatste acties uit te voeren, zoals het verwijderen van geprogrammeerde handmatige overgangen in de programmering. De medewerkers vertrekken vervolgens naar de uitwijklocatie van NPO. De MCR-medewerkers nemen de remote-laptop mee, waarmee de MCR vanuit de uitwijklocatie op afstand moet kunnen worden bediend.
+/- 20.22 uur	T+42	De medewerkers van Eindregie die op weg zijn naar de uitwijklocatie mogen van de politie, die de directe omgeving rondom het NOS-gebouw afgesloten heeft, niet naar de garage om met hun auto naar de uitwijklocatie te rijden.
20.25	T+45	- NPO 2 gaat op zwart. Dit betekent dat van 20.25 uur tot 20.48 uur geen beeld is

[6] SNG staat voor ' Satellite News Gathering'

uur		en vanaf 20.48 uur tot 20.50 uur tekst TV. Om 20.50 uur wordt de uitzending op NPO 2 hervat met het programma Studio De Jong. - Vanaf het besluit tot ontruimen tot aan het vrijgeven van het NOS-gebouw zijn er naar schatting vijf contact- en overlegmomenten tussen de coördinator van het politie mediateam en de plaatsvervangend security officer.
20.27 uur	T+47	Stilte op radio 6 gedurende in totaal 1:08 minuut, van 20.27 tot 20.28 uur en 21.01:51 tot 21.02:19 uur.
+/- 20.30 uur	T+50	- Na de gijzeling en de hierop volgende start van de ontruiming door de politie beseffen de Hoofdredacteur NOS Nieuws, de Zakelijk Directeur NOS en het hoofd Productie, Technologie, Innovatie en Inkoop (PTI&I), die bij elkaar staan buiten het NOS-gebouw, rond dit tijdstip dat de NOS vanuit Den Haag moet gaan uitzenden. Het is nu duidelijk dat de medewerkers voorlopig niet terug het NOS-gebouw in kunnen. De redactie in Den Haag is tijdens nieuwsuitzendingen bezet. Bovendien zou tijdens dit NOS Journaal van 20.00 uur al geschakeld worden met Den Haag vanwege een nieuwsitem. De lijnen vanuit Den Haag staan altijd door naar de MCR, de Mediaroom van de NOS en de uitwijklocatie van NPO. - De Eindregie-medewerkers kunnen (om 20.27 uur) meerijden met een MCR-technicus die zijn auto buiten de garage heeft geparkeerd. - Intussen staan ongeveer 100 geëvacueerden in groepen van enkele tientallen op verschillende plaatsen rondom het gebouw. Het sneeuwt nog steeds, sommigen hebben het koud. - Steeds meer telefoonaccu's van medewerkers die buiten de gebouwen staan raken 'leeg', waardoor communicatie wordt bemoeilijkt. - De Algemeen Directeur van de NOS, de burgemeester van Hilversum en enkele ooggetuigen komen live aan het woord op Radio 1. - Rond dit tijdstip verlaat de afdeling Ondertiteling op eigen initiatief het NPO-gebouw.
20.33 uur	T+53	Telefonische update van de Teamleider Eindregie aan Manager Uitzenden van NPO: een eindregisseur en een MCR-technicus blijven aanwezig buiten het NOS-gebouw om de uitzending eventueel weer over te nemen vanuit de Eindregie en de MCR.
20.36 uur	T+56	Intussen worden nieuwe nieuwsitems aangemaakt, met name over de gijzeling en de situatie op het Media Park, vanuit Den Haag. Voor internet en Teletekst gebeurt dit door medewerkers vanuit huis.
20.37 uur	T+57	- De MCR-medewerkers en de eindregisseurs komen aan bij de uitwijklocatie van NPO. Na een korte vertraging vanwege beveiligingsprotocollen (alleen geautoriseerde mensen mogen de uitwijklocatie van NPO in) gaan zij naar binnen. - Bij aankomst blijkt dat de internetverbinding met de laptop van de MCR-technicus niet goed werkt, waardoor niet direct op afstand met de MCR kan worden geschakeld. - De remote-bediening van de Eindregie werkt wel. - De MCR-technicus probeert een aantal netwerkverbindingen uit om op afstand met MCR te kunnen schakelen, echter zonder succes.
20.40 uur	T+60	- Het Lid Raad van Bestuur en de Directeur Televisie van NPO hebben telefonisch contact met de Algemeen Directeur van NOS
20.42 uur	T+ 1 uur en 2 minuten	De Manager Uitzenden krijgt van de Schemacoördinator van NPO 1 het verzoek prioriteit te leggen bij het realiseren van verbinding met de NOS-studio in Den Haag vanuit de uitwijklocatie van NPO en de systemen op de uitwijklocatie op te starten. Dit is het moment dat de Manager Uitzenden van NPO voor het eerst te horen krijgt en zich realiseert dat de NOS vanuit Den Haag wil uitzenden.
20.47 uur	T+1 uur en 7minuten	- Door de inzet van een 4G-router is er internetverbinding vanuit de uitwijklocatie en zou de MCR op afstand bediend moeten kunnen worden. Omdat het op afstand bedienen van de MCR zonder directe afkijk gebeurt (er zijn geen monitoren waarop is te zien wat het effect is van het schakelen) worden eerst

		een paar tests uitgevoerd. - De NOS hervat publicatie op NOS.nl met een artikel dat vanuit huis geschreven en gepubliceerd is door één van de medewerkers van NOS24.
20.50 uur	T+ 1 uur en 10 minuten	In de minuten vóór 21.00 uur is er afstemming tussen NOS en NPO over schakelen via de verbinding van RTL. Het gebruik maken van de verbinding zou hebben betekend dat op een NPO-zender kan worden uitgezonden, maar via lijnen van RTL. Later blijkt dat de RTL-verbinding op dit moment niet beschikbaar is. RTL heeft op dit moment geen uitzending en bezetting in Den Haag. De afspraak met RTL is op basis van "best effort" en betreft geen garantie.
20.52 uur	T+1 uur en 12 minuten	De Chef Binnenland van de NOS mailt aan de Nieuwsvloer dat iedereen veilig is en verdeelt wie per platform nu welke rol in de berichtgeving heeft, zoals ook gebruikelijk bij berichtgeving over externe calamiteiten.
20.55 uur	T+1 uur en 15 minuten	De eindredactie van NOS24 laat aan de medewerkers van de Nieuwsvloer weten wie waarvoor verantwoordelijk is m.b.t. online berichtgeving.
2056 uur	T+1 uur en 16 minuten	Een MCR-technicus heeft contact met RTL om (uit voorzorg) een downlink te verzorgen om zonodig naar de MCR te kunnen schakelen.
20.58 uur	T+1 uur en 18 minuten	Stilte op Radio 1 van 20.58:37 uur tot 20.59:06 uur. Er is om 21.00 uur geen STER / nieuws uitgezonden.
20.59 uur	T+1 uur en 19 minuten	NPO 3 zendt vanaf 20.59:20 uur tot 21.17:36 uur tekst TV uit. Hierna wordt de programmering hervat.
21.00 uur	T+1 uur en 20 minuten	Om 21.00 uur is er op geen enkele radiozender NOS-nieuws, want redactie en nieuwslezer kunnen niet werken in het NOS-gebouw. Een nieuwslezer krijgt van zijn chef de opdracht naar de uitwijklocatie van NPO te gaan. Hij kan gebruik maken van de vaste NOS redactie-PCs die er staan voor de NOS-nieuwsvoorziening op Radio 2. Via een geïmproviseerde schakeling heeft hij om 22.00, 23.00 en 24.00 uur het nieuws gelezen op Radio 1, Radio 2 en 3FM. Tussendoor geeft hij updates op Radio 2 en 3FM. Stilte op Radio 5 van 21.00:00 tot 21.00:12 uur. Er wordt geen nieuws uitgezonden. Tien minuten later maakt Radio 5 plaats voor Radio 3 FM, waarna het signaal van Radio 1 wordt doorgezet naar Radio 5.
21.03 uur	T+ 1 uur en 23 minuten	De Chef NOS24 informeert de Nieuwsvloer via e-mail dat medewerkers die Teletekst-artikelen willen maken kunnen inloggen (vanuit huis of elke andere locatie waar internet beschikbaar is).
21.05 uur	T+1 uur en 25 minuten	- Intussen staat een MCR-technicus gereed om zonodig onder begeleiding van de politie het NOS-gebouw te betreden om in de MCR-ruimte zelf Studio Den Haag direct op zender te zetten. - Ook staat een andere MCR-technicus vanuit een andere locatie op het Media Park met geschikte verbinding gereed om, als alternatief voor de remote-bediening vanuit de uitwijklocatie van NPO, op afstand te proberen Studio Den Haag direct op zender te zetten vanuit het NOS-gebouw. - De NOS komt nu vanuit Den Haag op zender (NPO 1). Naar later blijkt heeft een onderhoudstechnicus gedurende de gebeurtenissen zich in de (tijdelijke) NOS regieruimte verstopt en heeft hij – na telefonisch contact met Studio Den Haag - handmatig beeld en even later ook geluid vanuit Den Haag via Studio 8 (en via de Eindregie) op zender geschakeld. Het is op dat moment nog niet gelukt om de verbinding vanuit Den Haag via de MCR te schakelen naar de *Disaster Recovery* van NPO op de uitwijklocatie en het signaal langs deze route op zender te krijgen.
21.13 uur	T+1 uur en 33 minuten	- De Chef NOS24 meldt via mail aan de Nieuwsvloer dat de eigen radionieuwsbulletins vanuit de uitwijklocatie van NPO gemaakt en uitgezonden zullen worden. - De plaatsvervangend Chef Eindredactie mailt op datzelfde tijdstip wie er vanaf dat moment verantwoordelijk zijn voor de eindredactie.
21.17	T+1 uur	Vanuit de uitwijklocatie van NPO wordt voor Nieuwsuur gewerkt aan een uplink

uur	en 37 minuten	(satellietverbinding van een SNG-Wagen op het Media Park) en een downlink.
		Einde ontruiming en start reguliere procedures vanuit NOS-gebouw
22.01 uur	T+2 uur en 21 minuten	Afstemming binnen NPO dat NPO 2 na het programma Opium overgaat van de remote bediening van de Eindregie vanuit de uitwijklocatie van NPO naar rechtstreekse Eindregie vanuit het NOS-gebouw.
22.14 uur	T+2 uur en 34 minuten	De NOS- en NPO-gebouwen worden vrijgegeven door de politie. De toegangsbeveiliging is dan nog uitgeschakeld. Veel medewerkers willen tegelijk naar binnen en ervaren de ontstane situatie als onoverzichtelijk. De twee aanwezige teamleiders van het beveiligingsbedrijf en de plaatsvervangend security officer van NOS voeren toegangscontrole uit op passen en gezichtsherkenning.
22.23 uur	T+2 uur en 43 minuten	De teamleider Eindregie meldt aan de Manager Uitzenden van NPO dat NPO 1 Studio 8 weer op zender heeft en dat de bediening is overgenomen door de MCP.
22.30 uur	T+2 uur en 50 minuten	De burgemeester van Hilversum, de Hoofdofficier van Justitie en een beleidsadviseur van de Politie geven een gezamenlijke persconferenties over de gebeurtenissen.
22.32 uur	T+2 uur en 52 minuten	- De Manager van de Broadcast Supplier geeft een update van de stand van zaken in het Media Park aan de Manager Uitzenden van NPO en geeft aan dat mensen weer naar binnen kunnen. - De Manager Uitzenden besluit om twee eindregisseurs terug te laten gaan naar het NOS-gebouw en één eindregisseur bij de uitwijklocatie van NPO achter te laten voor het geval opnieuw moet worden uitgeweken.
22.50 uur	T+3 uur en 10 minuten	De Algemeen Directeur NOS verstuurt een mail aan alle medewerkers van de NOS met de mededeling dat er de volgende ochtend een personeelsbijeenkomst zal plaatsvinden om terug te blikken op de gebeurtenissen van deze avond. Dit is het eerste interne bericht aan alle NOS-medewerkers.
Rond 23.00 uur	T+3 uur en 20 minuten	De plaatsvervangend security Officer van NOS geeft het beveiligingsbedrijf opdracht de beveiliging op te schalen. De nachtdienst van het beveiligingsbedrijf komt eerder op om de receptie te bemensen.
Rond 24.00 uur	T+4 uur en 20 minuten	3FM gaat vanuit de Peperbus live op zender en NPO Radio 1 terug in eigen studio's in NOS-gebouw
30 januari 2015		De volgende dag houden zowel de NOS als de lokale driehoek een persconferentie. Ook organiseert de NOS een personeelsbijeenkomst.

4 Duiding, conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Op donderdagavond 29 januari 2015 komt, kort voor het NOS Journaal van 20.00 uur, een man met ogenschijnlijk een vuurwapen het gebouw van de NOS op het Media Park binnen en gijzelt een beveiliger. De man eist zendtijd en dreigt met het laten ontploffen van bommen op meerdere locaties en met een grootschalige ‘cyberaanval’. Even later overmeestert de politie de man en ontruimt gefaseerd de NOS- en NPO-gebouwen. Op de zender NPO 1 vindt enige tijd geen uitzending plaats als gevolg van de ontruiming, waarna om 21.05 uur het uitzenden wordt hervat vanuit de Haagse NOS-studio. Om 22.14 uur worden de gebouwen weer vrijgegeven. Uit nader onderzoek dat volgt na de overmeestering blijkt dat de man alleen handelt en dat het wapen geen vuurwapen is. Er zijn bij het doorzoeken door de politie geen explosieven aangetroffen in het NOS-gebouw.

De impact van de gebeurtenissen is groot. De bedreiger zorgt voor angst, onrust en onzekerheid. De dreiging noodzaakt tot een reactie van beveiliging, medewerkers van NOS, NPO, politie en vele anderen. Er volgt een keten van gebeurtenissen en acties die zich in relatief korte tijd voltrekt. Verschillende medewerkers van NOS en NPO kijken *live* mee. De impact wordt verder vergroot door het feit dat voor ‘Nederland’ zichtbaar is dat er iets serieus aan de hand is. Zo zien vele televisiekijkers dat er geen uitzending is van het NOS Journaal van 20.00 uur en kunnen zij de berichtgeving over de gijzeling volgen via verscheidene media. ‘Charlie Hebdo’ lag bovendien nog vers in het geheugen.

NOS en NPO willen leren van deze gebeurtenissen en hebben het COT opdracht gegeven tot het uitvoeren van een evaluatie. In deze rapportage presenteren wij de uitkomsten hiervan. In het vorige hoofdstuk hebben wij een overzicht gegeven van de bij ons bekende feiten. In dit hoofdstuk benoemen wij onze bevindingen en doen wij aanbevelingen.

Wij realiseren ons terdege hoe veel een uitzonderlijke situatie als deze vergt van individuele medewerkers en van de organisatie als geheel. Een crisis gaat gepaard met dreiging, urgentie en onzekerheid en er is bij direct betrokkenen zelden crisiservaring. Dat geldt ook voor NOS en NPO. Zij zijn weliswaar als professionals gewend om te gaan met de dynamiek van ‘nieuws’ en zelfs ‘breaking news’, maar nu werden zij zelf onderwerp van dit nieuws. Ook zijn er ervaringen met incidenten zoals bedreigingen van personeel, acties zoals een demonstratie bij het pand en technisch-operationele vraagstukken zoals een stroomstoring, maar geen van deze incidenten had zo’n grote impact. NOS en NPO werden geconfronteerd met zowel een veiligheidsincident, een continuïteitsvraagstuk als een ‘breaking news’-situatie.

De politie is leidend in de aanpak van de gijzeling na het eerste optreden door de beveiliging. De gijzeling is beëindigd zonder dat mensen gewond zijn geraakt. NOS en NPO kregen vooral te maken met de impact van de gijzeling en van het benodigde politieoptreden in reactie hierop, inclusief de ontruiming. Hierop is hun directe invloed beperkt. NOS en NPO hebben wél invloed op de impact op continuïteit van de uitzendingen.

Mede vanuit deze realiteit hebben wij de evaluatie uitgevoerd en zijn wij gekomen tot onderstaande conclusies. Hierbij is geen sprake van ‘goed’ of ‘fout’. Bij iedere crisis zijn er uitdagingen en knelpunten, zijn er toevalligheden, is er emotie en gezond verstand, zijn er tegenvallers en onverwacht gunstiger ontwikkelingen. Wij hebben ons in de evaluatie gericht op het handelen van NOS en NPO en van anderen voor zover dit relevant was voor NOS en NPO. Daarbij hoort de feitelijke constatering dat de situatie begint met een dreiger. Het handelen van beveiligers, NOS en NPO, politie en anderen volgt hierop.

4.2 Overkoepelende conclusies

Op basis van het voorgaande komen wij tot de volgende hoofdconclusies:

1. De beveiliging werd geconfronteerd met een extreme en onzekere situatie waarin in zeer korte tijd keuzes moesten worden gemaakt. De initiële respons door de beveiliging is effectief, maar kende ook risico’s voor de veiligheid van de aanwezigen.

2. De ontruiming is grotendeels goed verlopen, behoudens enkele knelpunten vanuit organisatiecultuur en menselijk gedrag, maar er is vanuit de politie (begrijpelijkerwijs) geen rekening gehouden met kritische uitzendprocessen.
3. Onder de gegeven omstandigheden was een zekere verstoring van de uitzending op NPO 1 onvermijdelijk, waarbij de periode dat niet is uitgezonden wel had kunnen worden beperkt. Uitzendingen op de radio zijn doorgegaan.
4. Er was grote betrokkenheid en inzet bij medewerkers, directie en bestuurders, maar er was geen eenduidig beeld van de situatie en mede daardoor geen effectief crisismanagement bij NOS en NPO. Er is een groot deel van de avond geen effectief overleg met de politie tot stand gekomen.
5. NOS en NPO hebben geïnvesteerd in veiligheid en beveiliging, maar waren niet voorbereid op dit type calamiteit waarbij zij zelf werden getroffen. De gebeurtenissen hadden een grote impact op mensen en op het denken over veiligheid en beveiliging.
6. De voorbereiding op crises kan worden versterkt, vooral in aandacht voor impact in aanvulling op aandacht voor technisch-operationele oorzaken en gevolgen.
7. Er is geen functionaliteit als landelijke rampenzender die continuïteit vereist. De bestaande continuïteitsnorm van NOS en NPO voor nieuws is vooral een eigen, professionele norm. Deze kan wel intern bij NOS en NPO worden verduidelijkt.

4.3 De beveiliging werd geconfronteerd met een extreme en onzekere situatie waarin in zeer korte tijd keuzes moesten worden gemaakt; de initiële respons door de beveiliging is effectief, maar kende ook risico's voor de veiligheid van de aanwezigen

Een veiligheidsincident met meerdere dimensies
Vanaf het begin van de gijzeling tot aan het begin van de nieuwsuitzending vanuit Studio Den Haag staan NOS en NPO voor de gezamenlijke opgave van zowel het omgaan met de veiligheidssituatie in het NOS-gebouw, de continuïteit van uitzenden en de programmering als het verslag doen van deze gebeurtenis als 'breaking news'. Een dergelijke situatie met uitdagingen op het gebied van zowel veiligheid, continuïteit als nieuwsvoorziening hebben NPO en NOS niet eerder meegemaakt.

Er zijn geen kaders voor het handelen van de beveiligers bij dilemma's
In de eerste reactie op een dergelijke ongekende samenloop van omstandigheden is in redelijkheid professioneel gehandeld door de beveiliging. Het is gelukt direct te alarmeren en daarmee de politie in staat te stellen de situatie over te nemen. De beveiliging heeft in het contact met de gijzelnemer bewuste keuzes gemaakt, de tegenwoordigheid van geest gehad om in contact te blijven met de gijzelnemer en beoogd escalatie te voorkomen. Maar het betreft ook een situatie met inherente risico's waarover vanzelfsprekend vragen zijn bij onder andere medewerkers van NOS.

De dilemma's van de beveiligers voor het omgaan met de eisen van de gijzelnemer en het alarmeren hebben discussies losgemaakt binnen NOS en NPO over het beveiligingsconcept en de principes en uitgangspunten voor het handelen van de beveiliging. Hierbij is er respect voor de complexe en ook persoonlijk bedreigende situatie waarvoor de beveiligers zich gesteld zagen en de wijze waarop ze zo goed mogelijk met de situatie zijn omgegaan. Er zijn algemene beveiligingsinstructies, maar voor deze situatie geen specifieke instructies, zodat de beveiligers een eigen professionele inschatting hebben gemaakt voor hun handelen. Hierbij is in lijn gehandeld met gangbare beveiligingsinstructies om geen verzet te bieden, verbinding te zoeken met de gijzelnemers en zo veel mogelijk te de-escaleren.

Het handelen van de beveiligers is dan ook goed te begrijpen. Een van de beveiligers heeft op dat moment vanuit het belang van continuïteit van het NOS Journaal van 20.00 uur ervoor gekozen de gijzelnemer te begeleiden naar een andere studio dan de studio waarvandaan het NOS Journaal wordt uitgezonden. Onbedoeld is hiermee een veiligheidsrisico ontstaan. Het begeleiden van de gijzelnemer naar Studio 10 heeft mede tot gevolg dat hij niet terechtkomt op de vloer waar vandaan het NOS Journaal wordt uitgezonden maar op de vloer met de meeste medewerkers, wat geleid heeft tot ervaren onveiligheid bij een deel van de op deze vloer aanwezige NOS-medewerkers. Juist de breed gedragen betrokkenheid bij de continuïteit van de nieuwsvoorziening brengt met zich mee dat aan medewerkers en beveiligers kaders moeten worden geboden voor hoe te handelen bij dilemma's op het grensvlak tussen veiligheid en nieuwsvoorziening. Deze zijn er nu niet expliciet.

De huidige protocollen zijn gericht op scenario's waarin NOS-medewerkers worden bedreigd – en niet de beveiliging – en gaan uit van een overdracht aan de politie zodat de politie de bedreiging kan afhandelen. De beveiliging heeft wel altijd de opdracht om ter plekke een inschatting te maken om een incident adequaat af te handelen, met of zonder protocollen. Gesteld kan worden dat het handelen van de beveiliging in verschillende opzichten past bij het doel om een incident adequaat af te handelen:

- de beveiliging heeft op een rustige en beheerste wijze gecommuniceerd met de gijzelnemer;
- de beveiliging heeft de gijzelnemer er meerdere malen op gewezen om het wapen te verbergen om zo paniek onder medewerkers te voorkomen;
- de beveiliging heeft alarmeringsprocedures uitgevoerd, zoals het bellen van 112, alarmeren van de centrale meldkamer van de beveiliging en het gedeeltelijk inschakelen van het ontruimingsalarm;
- de beveiliging heeft op een beheerste en professionele wijze contact gehouden met de gijzelnemer tot het moment dat de politie arriveert.

Er zijn geen afspraken met het beveiligingsbedrijf over het handelen van beveiligers onder bedreiging door iemand met een vuurwapen. Beveiligers zijn in Nederland niet bewapend of voorbereid om in te grijpen bij een gijzeling. Het is mede daardoor niet realistisch om van een beveiliger te verwachten in een dergelijke situatie verzet te bieden en/of de gijzelnemer te overmeesteren. Ook in andere veiligheidsdisciplines en bij hulpdiensten geldt dat de eigen veiligheid een vereiste is voor professioneel handelen. Al met al is ons oordeel dat – gezien de afspraken – van de beveiliging niet meer kon worden verwacht. Wel is er aanleiding om voor toekomstige situaties een expliciet kader mee te geven voor dilemma's zoals waar deze beveiligers voor kwamen te staan. Dit in het besef dat hoe wordt gehandeld onder bedreiging met een wapen niet kan worden voorspeld.

4.4 De ontruiming is grotendeels goed verlopen, behoudens enkele knelpunten vanuit organisatiecultuur en menselijk gedrag, maar er is vanuit de politie (begrijpelijkerwijs) geen rekening gehouden met kritische processen

Het ontruimingsalarm door Beveiliger 1 wordt in eerste instantie bewust beperkt tot de verdiepingen onder de verdieping waar Beveiliger 1 denkt dat de gijzelnemer zich bevindt. Op basis van de persoonlijke risico-inschatting van de beveiliger is bewust gekozen de BHV-organisatie niet in te schakelen. In dit stadium lijkt ook sprake van een technisch mankement waardoor op de tweede verdieping van het NOS-gebouw het ontruimingsalarm niet direct lijkt te zijn afgegaan in de Eindregie en de MCR. Kort na afloop is vergeefs getracht het mankement te reproduceren.

Bestaande ontruimingsprocedures boden beperkt houvast in deze situatie
NOS en NPO beschikken over ontruimingsprocedures. Bij sommige procedures wordt expliciet rekening gehouden met een aantal kritische afdelingen van het NOS-gebouw. De ontruimingsprocedures zijn niet berekend op een situatie met een dreiging zoals bij een gewapend persoon en voorzien niet specifiek in ontruiming door de politie. NPO en NOS hebben veel geïnvesteerd in hun relatie met en kennis bij zowel het ingehuurde beveiligingsbedrijf als het politie mediateam. In het geval er sprake is van een beheerste en/of gedeeltelijke ontruiming door de beveiliging zelf, kan rekening worden gehouden met een aantal kritische afdelingen en kamers om continuïteit van nieuwsvoorziening en uitzenden/distributie te borgen. De kennis van de beveiliging van de kritieke functies in het gebouw helpt om de continuïteit van uitzenden/distributie (Eindregie en MCR) en nieuwsvoorziening (Nieuwsstudio's) te bevorderen.

De verwachtingen van NPO en NOS ten aanzien van ontruiming door de politie en brandweer zijn echter niet realistisch. Daar waar er sprake is van een acute algehele ontruiming van NOS-en NPO-gebouwen door politie of brandweer, staat de veiligheid van de mensen centraal. Politie en brandweer zullen volgens hun protocollen een gebouw of beide gebouwen ontruimen en houden geen rekening met kritische processen. Het is niet voorspelbaar welke politie- en brandweermensen dan precies dienst hebben. De meesten maken geen deel uit van het politie mediateam en kennen de situatie en afspraken ter plaatse niet.

Vergeten medewerkers
Na het besluit van de politie om de gebouwen te ontruimen en te doorzoeken, is gekozen voor het gefaseerd ontruimen van de gebouwen. Dit verklaart deels het gevoel van een aantal betrokken medewerkers dat ze bij de ontruiming zijn 'vergeten'. In een aantal gevallen hebben medewerkers voordat de politie hen zou hebben bereikt en geëvacueerd, zelf ontdekt dat werd ontruimd. In deze situaties was van 'vergeten zijn' geen sprake. In andere gevallen zijn sommige medewerkers echter daadwerkelijk vergeten. Uiteindelijk zijn deze medewerkers langs verschillende kanalen (social media, telefonisch, whatsapp-meldingen van naasten en collega's) op de hoogte geraakt van de situatie en hebben zij op eigen initiatief 112 gebeld of het NOS- en NPO gebouw verlaten.

Niet iedereen werkte mee aan de ontruiming
Een deel van medewerkers van NOS en NPO heeft het ontruimingsalarm bewust genegeerd en/of heeft in eerste instantie niet meegewerkt bij de ontruiming door de politie. Enkelen zijn tegen de instructies van de politie en de beveiliging het gebouw weer binnengegaan. Een enkeling heeft zich bewust verborgen gehouden in het gebouw. Het borgen van de continuïteit was hierbij, naast betrokkenheid bij de veiligheid van collega's, voor verschillende medewerkers leidend. Dergelijke persoonlijke afwegingen in relatie tot de eigen veiligheid zijn tekenend voor de betrokkenheid en bevlogenheid van NOS- en NPO-medewerkers. Echter, juist omdat medewerkers de situatie niet kunnen overzien, kunnen zij op geen enkele wijze goed geïnformeerd een eigen afweging maken. Dit nog los van de verplichting om onder deze omstandigheden instructies van politie en beveiliging op te volgen. Formeel hebben medewerkers van NOS en NPO geen ruimte voor een eigen afweging in een dergelijke situatie. De bedrijfscultuur suggereert deze ruimte echter wel. Ook het voorbeeldgedrag van medewerkers op verschillende niveaus van de organisatie is hierbij een aandachtspunt wanneer zij, vanuit hun gevoelde verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij hun medewerkers, de ontruimingsinstructies in eerste instantie niet opvolgen.

4.5 Onder de gegeven omstandigheden was een zekere verstoring van de uitzending op NPO 1 onvermijdelijk, waarbij de periode dat niet is uitgezonden wel had kunnen worden beperkt. Uitzendingen op de radio zijn doorgegaan

Bij alle medewerkers van NOS en NPO heeft het enige tijd niet kunnen uitzenden professioneel grote impact. Alle betrokkenen hebben zich maximaal ingezet om de duur van de verstoring zo veel mogelijk te beperken en willen maximaal leren om verstoringen in de toekomst zo veel als redelijkerwijs mogelijk te kunnen voorkomen en/of beperken.

Versnipperde maatregelen door diffuus beeld
Het besluit van de NPO om naar haar uitwijklocatie te gaan om vandaar op afstand de MCR en de Eindregie te bedienen en de keuze van de NOS om de nieuwsuitzending te verzorgen vanuit de NOS-studio in Den Haag hebben afzonderlijk van elkaar plaatsgevonden. Mede hierdoor weten NPO en NOS op momenten niet van elkaar wat hun plannen zijn. Sommigen bij NOS en NTR (Nieuwsuur) veronderstellen op deze avond dat vanuit een satellietwagen kan worden uitgezonden, terwijl hiervandaan niet de kabeldistributie kan worden bereikt. Er zijn meer voorbeelden waarbij vooral langs elkaar heen wordt gewerkt. Er is al met al geen eenheid van inspanning vanuit een gezamenlijk doel en een gezamenlijke richting. Veel medewerkers van beide organisaties hebben min of meer onafhankelijk van elkaar hard gewerkt aan herstel van het uitzenden en de nieuwsvoorziening. Dit werkt belemmerend en leidt tot dubbelingen en omissies. Een dergelijke situatie is frustrerend voor alle betrokkenen.

Onder de gegeven omstandigheden was een zekere verstoring van de uitzending op NPO 1 onvermijdelijk. In welke mate de periode dat niet is uitgezonden op NPO 1 zou zijn beperkt indien direct in een gezamenlijke crisisstructuur zou zijn gewerkt, vanuit een gedeeld beeld van de situatie, valt niet met zekerheid te zeggen. Het is - tot het moment dat de Eindregie en de MCR zijn ontruimd om 20.19 uur - technisch mogelijk de Haagse NOS-studio op zender te krijgen omdat de lijnen open staan. Wanneer het bestuur van NPO en de directie van NOS hierover wel zouden hebben afgestemd, is niet met zekerheid te stellen dat ook zou zijn besloten van deze mogelijkheid gebruik te maken. Hierbij spelen verschillende factoren een rol, zoals de journalistieke kwaliteit van de uitzending en de kans dat snel weer vanuit het NOS-gebouw gewerkt kon worden. Het ontbreekt aan

leidende principes en uitgangspunten voor dergelijke besluitvorming. Daarnaast kan eerder met elkaar aan de voorbereiding van een eventueel voorschakelen van de Haagse studio worden begonnen. Dit – en het oplossen van enkele praktische issues rondom de bediening van MCR en Eindregie vanuit de uitwijklocatie – zou de duur van de verstoring hebben kunnen beperken. Overigens zijn de uitzendingen op de radio bijna ongestoord verlopen en is content voor internet en teletekst wél geplaatst.

Aanpassing programmering proportioneel
Indien de Directeur Televisie van NPO zou hebben besloten de reguliere programmering van NPO 1 te continueren vanaf 20.30 uur, zou het programma 'Wie is de Mol?' automatisch zijn uitgezonden en was daarmee de discontinuïteit van uitzenden beperkt gebleven tot ongeveer een half uur. Hoewel het niet gelukt is hierover expliciet af te stemmen, kunnen zowel NOS als NPO zich vinden in het besluit van de Directeur Televisie om 'Wie is de Mol?' niet in te starten. Immers, zolang de afloop en impact van de veiligheidssituatie niet duidelijk is, kan niet worden beoordeeld of het gegeven de omstandigheden passend zou zijn geweest om een dergelijk programma uit te zenden. Bovendien zou het uitzenden dan weliswaar zijn hervat (er wordt een opgenomen programma uitgezonden), maar de nieuwsvoorziening (via televisie) daarmee nog niet: er wordt geen live nieuwsprogramma uitgezonden.

Remote- en backupvoorziening vereist aanwezigheid
In de dagen na 29 januari 2015 is ten onrechte bij sommige medewerkers van zowel NOS als NPO de indruk ontstaan dat stilstaand beeld bij NPO 1 had kunnen worden voorkomen indien de nieuwe backup-voorziening van NPO voor de Eindregie, die in de loop van 2015 in gebruik wordt genomen, al gereed zou zijn geweest. Ook in die situatie vraagt het benutten van de remote- en backupvoorziening fysieke aanwezigheid van medewerkers om deze te bedienen, zodat ook dan een verplaatsing naar de uitwijklocatie nodig is. Zolang de technische faciliteiten van de Eindregie blijven werken is er geen reden om over te gaan naar de back-voorziening, maar zal bij uitwijk de remote voorziening worden benut. Bij het remote bedienen van de Eindregie en de MCR is er geen 'afkijk'. Dat wil zeggen dat niet gezien kan worden wat er op zender komt en zijn extra controles nodig voordat daadwerkelijk wordt geschakeld.

Minimale herstelperiode een half uur
Indien er sprake is van een volledige ontruiming van het NOS-gebouw (inclusief de Eindregie en MCR) en NOS én NPO moeten uitwijken, is het bij de huidige voorzieningen niet realistisch te verwachten dat onder alle omstandigheden de nieuwsuitzendingen binnen een half uur hervat kunnen worden. De voorziene backup-voorziening verandert dit beeld niet wezenlijk. Hoe lang een nieuwsuitzending bij een dergelijke calamiteit daadwerkelijk wordt onderbroken, hangt mede af van omstandigheden zoals de veiligheidssituatie, de programmering, de lijnen en verbindingen die op het moment van de calamiteit open staan. Daarnaast hangt de duur van de verstoring af van de mate waarin de nieuwsregie en de Eindregie tijd en gelegenheid hebben handelingen te verrichten om een aanpassing in de programmering en/of uitwijk voor te bereiden of uit te voeren.

4.6 Er was grote betrokkenheid en inzet bij medewerkers, directie, bestuurders, maar er was geen eenduidig beeld van de situatie en mede daardoor geen effectief crisismanagement. Er is een groot deel van de avond geen effectief overleg met de politie tot stand gekomen

Er was sprake van grote betrokkenheid en grote gezamenlijke inspanningen
Betrokkenen van NOS en NPO en hun leveranciers hebben zich maximaal ingespannen om zo goed mogelijk op de combinatie van uitdagingen te reageren. De organisatieculturen van NOS en NPO kenmerken zich door grote persoonlijke betrokkenheid in alle geledingen. Dit strekt zich uit tot de betrokkenheid van medewerkers van leveranciers, zoals het beveiligingsbedrijf en de leverancier van de technische infrastructuur, die in dit geval verder is gegaan dan wat door contracten wordt afgedekt. Medewerkers hebben alert gereageerd, bijvoorbeeld door beelden van de situatie live door te schakelen waardoor collega's konden meekijken. Zowel management, journalisten als medewerkers van technische afdelingen beschikken over een groot improvisatievermogen om flexibel en adequaat om te gaan met verstoringen van het nieuws- en uitzendproces. Kleinere verstoringen komen geregeld voor en worden doorgaans adequaat en in goede samenwerking

verholpen. Daarnaast wordt bij ‘breaking news’ direct opgeschaald en wordt de programmering na afstemming tussen NOS en NPO aangepast. Medewerkers van beide organisaties zijn hieraan gewend en hier op voorbereid. Het lukt doorgaans de impact van een verstoring te beperken of ‘breaking news’ vrijwel direct op zender te brengen. Voor dergelijke situaties bestaan afspraken en procedures die in de praktijk blijken te werken, zoals bij verschillende stroomstoringen en bij breaking news zoals in de zomer van 2014 met de ramp met Malaysia Airlines-vlucht MH17.

Situatie uiteenlopend beoordeeld
De leiding van de NPO gaat er even na 20.00 uur van uit dat de afspraken voor ‘breaking news’ van toepassing zijn. Dit betekent dat contact met NOS zou plaatsvinden om af te spreken hoe de programmering van deze avond aan het breaking news wordt aangepast. De focus van de betrokkenen bij de NOS heeft tot aan het einde van de gijzeling echter gelegen op de veiligheidssituatie. De afspraken in verband met breaking news zijn in de mindset van de betrokkenen bij de NOS niet aan de orde geweest, zolang over de veiligheid van medewerkers geen duidelijkheid was.

Ook na het einde van de gijzeling ontbreekt het aan een eenduidig situationeel beeld. Terwijl een deel van de geëvacueerde medewerkers van NPO en NOS het beeld heeft dat de situatie weer onder controle is en dat medewerkers bijna weer terug naar hun werkplek kunnen, is de dreiging naar het oordeel van de politie nog niet voorbij en wordt door de politie besloten tot ontruimen en doorzoeken van de NOS- en NPO-gebouwen. Er zijn meerdere contactmomenten tussen NOS en de burgemeester van Hilversum. Hierbij wordt besproken dat noch de NOS noch de burgemeester een duidelijk beeld heeft van de situatie en is geen sprake van een effectief overleg. Dit ook vanwege het ontbreken van bestuurlijk contact met de politie. Voor zover ons bekend heeft naast het contact met de burgemeester geen direct bestuurlijk contact plaatsgevonden tussen de politie en NOS en/of NPO. Veel betrokkenen zijn verrast door de ‘plotselinge’ ontruiming door de politie. Zij staan immers klaar om het NOS-gebouw weer in te gaan en alles in het werk te stellen om de nieuwsvoorziening zo snel mogelijk te hervatten. Zij zijn op dat moment dus niet begonnen met het voorbereiden van het uitzenden vanuit de Haagse studio. Ook heeft de Eindregie van NPO haar voorbereidingen op uitwijk tijdelijk gestaakt. Dat wil zeggen dat is gestopt met het aanpassen van handmatige schakelmomenten in de programmering, waarmee enkele minuten eerder was begonnen.

NPO en NOS voerden geen gezamenlijke regie
Het is NPO en NOS niet gelukt gezamenlijk regie te voeren over de combinatie van uitdagingen rondom het veiligheidsincident op 29 januari 2015. Van gezamenlijke regie is sprake wanneer het strategische niveau van NOS en NPO op basis van een gezamenlijk beeld van de situatie de kern van de problemen duidt, strategische besluiten neemt en prioriteiten stelt en het operationele niveau in staat stelt daarnaar te handelen. NPO en NOS hebben op de avond van 29 januari 2015 geen gezamenlijk beeld van de situatie en hebben niet gezamenlijk besluiten genomen of prioriteiten gesteld. Hierdoor is er gedurende de periode vanaf het begin van de gijzeling tot het hervatten van uitzendingen op NPO 1 van gezamenlijke regie geen sprake. Het is hiermee niet gelukt gezamenlijk tot een effectieve reactie te komen waarin keuzes gemaakt konden worden.

NOS en NPO hebben hun crisisorganisaties niet geactiveerd
Noch de NOS noch de NPO heeft haar crisisorganisatie op 29 januari 2015 expliciet geactiveerd. Wel hebben de meeste sleutelpersonen elkaar kunnen bereiken en op onderdelen afgestemd over de aanpak. De eigen crisisvoorbereiding van beide organisaties is hiermee slechts beperkt benut.

Er was geen gecoördineerd media-optreden van NOS en NPO
NOS en NPO hebben beperkt afgestemd over de mediawoordvoering. Bestuurders van NPO en directieleden van NOS hebben elkaar geïnformeerd over wanneer zij de media te woord staan en afgestemd beveiliging en politie te bedanken, maar er was hiermee nog geen sprake van een gezamenlijke en integrale mediastrategie. Uitspraken in de media van enkele betrokkenen van de NOS zijn binnen NPO niet goed gevallen. Het vertrek, na hervatting van de uitzendingen, van beide NPO-bestuurders naar Amsterdam voor een optreden in de programma’s RTL Late Night en Jinek is niet goed gevallen bij sommige NOS- en Nieuwsuur-medewerkers.

Binnen de NOS heeft afstemming plaatsgevonden tussen de Algemeen Directeur (die de media te woord staat) en het Hoofd Communicatie van de NOS. Over dergelijke afstemming zijn voor zover ons bekend geen expliciete afspraken. Formeel is de Algemeen Directeur de woordvoerder, waarbij hij over de strategie overlegt met het Hoofd Communicatie van de NOS. Op de avond van 29 januari

2015 voelden de Algemeen Directeur en Hoofd Communicatie NOS zich bij gebrek aan informatie in eerste instantie niet goed in staat een communicatiestrategie te ontwikkelen en de externe communicatie inhoudelijk te coördineren.

Aan medewerkers is nazorg geboden.
De gebeurtenissen hebben een grote impact op zowel direct betrokkenen als op medewerkers die tijdens de gebeurtenissen niet aanwezig waren. Sommigen voelen zich minder veilig. Anderen hebben vooral vragen, zoals over hoe het kan dat sommige medewerkers niet zijn ontruimd en over maatregelen die na de gebeurtenissen zijn of nog worden genomen. De ochtend na 29 januari 2015 heeft een NOS-personeelsbijeenkomst plaatsgevonden en twee maanden later nog één. NPO en NOS hebben medewerkers persoonlijke nazorg aangeboden. Hiervan is veelvuldig gebruik gemaakt. De specifieke impact op de meest direct betrokkenen is hierbij echter enigszins onderschat: direct na de gebeurtenissen had meer persoonlijke aandacht aan de meest direct betrokkenen kunnen worden gegeven.

4.7 NOS en NPO hebben geïnvesteerd in veiligheid en beveiliging, maar waren niet voorbereid op dit type calamiteit waarbij zij zelf werden getroffen. De gebeurtenissen hadden een grote impact op mensen en ook op het denken over veiligheid en beveiliging

Goede samenwerking met politie mediateam
Na ‘Charlie Hebdo’ is, op initiatief van de politie, het politie mediateam nieuw leven ingeblazen: een team van politiemensen die regelmatig overleggen met de security-officers van omroeporganisaties op het Media Park over veiligheid, beveiliging en incidenten. Daarnaast worden veiligheidszaken besproken in het veiligheidsoverleg waaraan ook de gemeente Hilversum deelneemt. Het politie mediateam is ingesteld naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn op het Media Park in 2002, in de periode dat de beveiliging aan de buitengrens van het Media Park is afgebouwd. Het Media Park is aangewezen als een veiligheidsrisicogebied. Dit houdt in dat de politie op basis hiervan sneller tot actie kan overgaan omdat het risico op een aanslag of incident hier als hoger is ingeschat dan elders. Destijds is een veiligheidsconvenant afgesloten met de bedrijven op het Media Park met afspraken over verschillende situaties en scenario’s. De laatste jaren is de frequentie van het veiligheidsoverleg afgenomen. Uiteindelijk is bewust gekozen het convenant te laten verlopen, omdat er geen grote dreigingen waren en het risico leek te zijn afgenomen. Na ‘Charlie Hebdo’ is het reguliere overleg op initiatief van de coördinator van het politie mediateam hervat.

Dreigingsinformatie en risicoanalyse niet uitwisselbaar
Na ‘Charlie Hebdo’ is door zowel NPO als NOS via politie en NCTV getoetst op voor NPO en NOS concrete dreigingen. Deze blijken er niet te zijn, waarna geen aanleiding is gezien – anders dan het opschalen van de beveiliging van de nieuwjaarsreceptie kort na de aanslag – om specifieke beveiligingsmaatregelen te nemen. Dat er geen dreiging is, betekent niet vanzelf dat het risico niet is toegenomen. Het betekent alleen dat er geen concrete aanwijzingen zijn voor bijvoorbeeld een aanslag. Indien sprake is van een dreiging spelen – afhankelijk van de situatie – verschillende overheidsdiensten een rol bij het inschatten van de dreiging en het nemen van passende maatregelen. Als er geen sprake is van een dreiging, is het inschatten van een risico en het nemen van passende maatregelen om met dit risico om te gaan geen zaak van de overheid. In het geval van NOS en NPO zijn zij hiervoor dan zelf verantwoordelijk.

NPO en NOS waren zich hiervan niet bewust en verkeerden in de veronderstelling dat wanneer het dreigingsniveau niet wijzigt, ook het risico niet verandert. NOS en NPO hebben na ‘Charlie Hebdo’ dus wel nagevraagd of er sprake was van dreiging, maar geen (nieuwe) risicoanalyse gemaakt. Hiertoe was wel aanleiding, zowel in relatie tot de ontwikkeling dat media mogelijk vaker doelwit van aanslagen zijn als vanwege mogelijk kopieergedrag. Het valt niet te zeggen of en in welke vorm een dergelijke analyse tot maatregelen zou hebben geleid. Het is realistisch dat hierbij zou zijn nagegaan in hoeverre NPO en NOS zijn voorbereid op een aanslag, zodat eventuele tekortkomingen aan het licht hadden kunnen komen. Dit in het besef dat weliswaar sommige knelpunten hadden kunnen worden vermeden, maar zich onder dergelijke omstandigheden altijd knelpunten voordoen waarop niet is voorbereid.

NOS en NPO hebben hun beveiliging in de afgelopen jaren versterkt
NOS, NPO, hun beveiligingspartner en overheden werken goed samen waar het gaat om inschatten van risico's voor bepaalde risicogasten (gasten voor programma's en hoogwaardigheidsbekleders), dreigingen, dreigbrieven/e-mails en bijvoorbeeld stalking. In enkele concrete situaties heeft deze samenwerking ook tot aanspreken of aanhouding van verdachte personen geleid. Scenario's zoals 'beeld op zwart' en 'manipulatie uitzending' zijn eerder onderkend en zijn in 2008 mede aanleiding geweest om de beveiliging en het veiligheidsbeleid te versterken. NOS en NPO hebben samen gewerkt aan een overkoepelende aanpak voor bouwkundige, elektronische en organisatorische beveiligingsmaatregelen ('BRIC fysiek') voor het waarborgen van de veiligheid van medewerkers, middelen en goederen. NOS en NPO hebben hiertoe een gezamenlijk Security Beleidsplan opgesteld en beschikken over uitgewerkte security-protocollen. Eén van de doelstellingen van 'BRIC Fysiek' is dat medewerkers weten hoe bij een calamiteit de besluitvorming verloopt, wat de workarounds zijn en wat van iedereen wordt verwacht. Bij de verdere invulling van BRIC Fysiek ligt het accent vooral op beveiliging en operationele protocollen en minder op besluitvorming en crisismanagement (zie ook eerdere punten).

In het Security Beleidsplan 2007 – 2012 staat als doelstelling 'Het bereiken en in stand houden van een uitzendproces, dat te allen tijde technisch en qua integriteit, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is, ongestoord kan plaatsvinden.' Al met al is de cultuur bij NOS en NPO de afgelopen jaren veranderd: waar tourniquets en het gebruik van pasjes in het verleden ondenkbaar waren, zijn deze in de loop der jaren wel ingevoerd. Hoewel niet alle omroepmedewerkers de beveiligingsmaatregelen even serieus namen, werden de afspraken volgens zeggen redelijk nagekomen. Na het veiligheidsincident op 29 januari 2015 is het draagvlak voor beveiligingsmaatregelen verder toegenomen. Ook is aandacht besteed aan cyberveiligheid vanuit het project 'CyberNOS 2.0'.[7] De NPO heeft in 2014 een crisisoefening gedaan met een cyberscenario.

Geen specifieke voorbereiding op scenario 29 januari 2015
NPO en NOS hebben in eerdere situaties goed kunnen omgaan met technische verstoringen van het nieuws- en uitzendproces. Beide organisaties hebben veel geïnvesteerd in het voorkomen van en omgaan met technische verstoringen. Het lukt doorgaans goed de impact van een verstoring te beperken. Ook zijn NPO en NOS gezamenlijk in staat gebleken om adequaat te reageren bij 'breaking news', zoals rondom 'MH17'. NPO en NOS hebben procedures voor bijvoorbeeld een ontruiming of een bommelding. Op het scenario van een 'eigen' calamiteit waarbij NOS en NPO ook zélf het nieuwsonderwerp zijn, zijn NPO en NOS echter niet specifiek en gezamenlijk voorbereid. Er is geen scenario uitgewerkt waarin bij zowel een 'eigen' calamiteit of ontruiming, de continuïteit van het uitzenden en de nieuwsvoorziening als het omgaan met breaking news aan de orde is. Enige mate van specifieke voorbereiding op het scenario van een 'eigen' calamiteit naar aanleiding van een risico-analyse had wellicht mogen worden verwacht. Het is echter niet realistisch te verwachten dat hiermee alle nu ervaren knelpunten vooraf zouden zijn onderkend en verholpen.

4.8 De voorbereiding op crises kan worden versterkt, vooral in aandacht voor impact in aanvulling op aandacht voor technisch-operationele oorzaken en gevolgen

NPO en NOS hebben geen gezamenlijke crisisorganisatie.[8] Wel is een gezamenlijke werkwijze bij breaking news bij een externe calamiteit afgesproken en voorbereid en sluiten sommige operationele calamiteitenprocedures op elkaar aan. NOS en NPO beschikken bijvoorbeeld wél over afspraken over besluitvorming en contactpatronen (belbomen) voor het omgaan met breaking news.

Kritieke situaties en besluiten
Er zijn geen afspraken over hoe op strategisch niveau afstemming en besluitvorming moeten verlopen bij (ernstige) calamiteiten die beide organisaties raken. Het is niet duidelijk hoe de crisisteams en procedures van NOS en NPO zich tot elkaar verhouden. Behalve in relatie tot breaking news is niet helder hoe besluiten, die beide organisaties raken, genomen moeten worden. Hierdoor zijn NPO en NOS afhankelijk van wat er voor specifieke scenario's in procedures is vastgelegd. Voor de situatie tijdens het veiligheidsincident - omgaan met gijzeling en verstoring van

[7] Het project CyberNOS 2.0 omvat naast IT incidentmanagement en escalatiecriteria o.a. ook wijziging van een aantal technische processen en implementatie van technische oplossingen op de uitwijklocatie in Den Haag.
[8] Zie hoofdstuk 2.

de continuïteit van uitzenden en nieuwsvoorziening en het brengen van breaking news - is geen scenario voorbereid. Omdat er ook geen generieke gezamenlijke crisisorganisatie is, hebben betrokkenen van beide organisaties moeten vertrouwen op een eigen inschatting van hoe moest worden gehandeld.

Alhoewel er geen sprake is van een generieke gezamenlijke crisisorganisatie, zijn in de afgelopen jaren gesprekken gevoerd tussen NOS en NPO over een overkoepelende calamiteitenstructuur voor het waarborgen van de continuïteit van het productie- en uitzendproces. Dit mede naar aanleiding van vragen vanuit de Raad van Toezicht van de NOS. Om de continuïteit van het productie- en uitzendproces te borgen hebben NOS en NPO afgesproken –in afwachting van de overkoepelende calamiteitenstructuur- dat de verantwoordelijke tactische functionarissen voor de technische omgevingen bij NOS en NPO regelmatig afstemmen en procesafspraken maken. NOS en NPO zijn nog niet toegekomen aan de overkoepelende calamiteitenstructuur .

Afzonderlijke voorbereiding NOS/NPO op crisismanagement
NPO en NOS hebben zichzelf afzonderlijk wél in zekere mate op crisismanagement voorbereid. Zo kent NPO een calamiteitenplan voor nieuws- en programmagerelateerde calamiteiten met de benoeming van verantwoordelijkheden en vastleggen van de procedures. In dit calamiteitenplan zijn ook de afspraken van NPO en NOS omtrent 'breaking news' vastgelegd. De NOS beschikt over een 'rampenplan' met uitgangspunten en afspraken over hoe te handelen bij 'breaking news', inclusief de afspraken met NPO. NPO en NOS hebben naast deze calamiteitenplannen ook bedrijfsnoodprocedures. Dit zijn operationele procedures en 'belbomen' die gelden bij bepaalde typen incidenten, zoals brand, dreiging, een verdacht persoon of een overval. Bij mogelijke bedreigende situaties zoals een bedreiging, bommelding, verdachte personen of een ontruiming ligt de nadruk op de afhandeling ervan om de situatie onder controle te brengen.

De samenhang tussen de plannen en procedures is niet altijd duidelijk. Het calamiteitendossier van de NPO (met uitgangspunten en afspraken voor een aantal scenario's waaronder breaking news) en het 'calamiteitenplan gebouwen NPO' bestaan naast elkaar. Het is niet duidelijk wanneer welk plan of welke procedure van toepassing is wanneer meerdere scenario's aan de orde zijn. De NOS heeft beschreven wie deel uitmaken van het crisisteam en beschikt voor verschillende scenario's over belbomen, maar heeft de verantwoordelijkheden en werkwijze van het crisisteam en de besluitvorming in afstemming met de Algemeen Directeur niet vastgelegd.

Rollen en mandaten op papier helder, in praktijk onduidelijk
De verantwoordelijkheden van de Algemeen Directeur van de NOS en de Hoofdredacteur Nieuws bij 'breaking news' zijn op papier helder. De Algemeen Directeur is eindverantwoordelijk en heeft de bevoegdheid de programmering aan te passen. Dit laatste is in de praktijk gedelegeerd aan de Hoofdredacteur Nieuws. Bij eerdere ervaringen met 'breaking news' is in overleg een besluit genomen, maar de Algemeen Directeur en de Hoofdredacteur Nieuws zijn tijdens de avond van 29 januari niet in staat geweest om gezamenlijk hierover besluiten te nemen, mede door de korte duur van het incident. Omdat de Hoofdredacteur Nieuws en de Algemeen Directeur individueel of gezamenlijk het journalistieke besluit kunnen nemen om te programmering aan te passen en 'breaking news' te brengen, kan dit in een situatie waarin er sprake is van zowel een eigen calamiteit als 'breaking news' leiden tot onduidelijkheid. Onder crisisomstandigheden kan nodig kan zijn om andere dan journalistieke overwegingen leidend te laten zijn. Een besluit over omgaan met 'breaking news' zou daarmee een bestuurlijk besluit moeten zijn.

4.9 Er is geen functionaliteit als landelijke rampenzender die continuïteit vereist. De bestaande continuïteitsnorm van NOS en NPO voor nieuws is vooral een professionele norm. Deze kan intern bij NOS en NPO wel worden verduidelijkt

Geen rol als rampenzender
Direct na de gebeurtenissen op 29 januari 2015 was in media en politiek sprake van een vermeende verantwoordelijkheid van de landelijke publieke omroep als 'rampenzender'. NPO1 en NPO Radio 1 zijn niet wettelijk aangewezen als nationale rampenzender. Na initiële onduidelijkheid de dag na het veiligheidsincident in media en politiek, heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 10 februari 2015 een nadere uitleg gegeven. De continuïteit van de nieuwsvoorziening en het uitzendproces is een verantwoordelijkheid van de publieke omroep zelf en is onderdeel van haar eigen bedrijfsvoering.

Het is onduidelijk aan welke (continuïteits)norm moest worden voldaan
NOS en NPO kennen geen expliciete norm voor de continuïteit van uitzenden en/of nieuwsvoorziening. De impliciete norm voor alle betrokkenen bij NOS en NPO is dat elke minuut 'op zwart' er een te veel is. Anderzijds is er ook het besef dat er grenzen zijn aan wat (financieel) haalbaar en wenselijk is. NPO heeft normen afgesproken met haar leverancier van techniek (bijv. 'per zender maximaal anderhalf uur gepland uit de lucht op jaarbasis ten behoeve van onderhoud' en 'de backup-voorziening voor MCR en eindregie moet binnen twee uur in bedrijf kunnen zijn'). Dergelijke normen worden nu door NPO en NOS beschouwd als niet meer passend bij deze tijd. Inmiddels overlegt NPO met haar leverancier of t.a.v. de backup (die in ontwikkeling is) een kortere opstarttijd kan worden afgesproken. Aan de norm om binnen twee uur de uitzending te kunnen hervatten is weliswaar voldaan, maar voor geen van de betrokkenen is dit voldoende. Hierbij weegt mee dat enige tijd is verloren als gevolg van zaken waarvan betrokkenen zelf vinden dat dit onnodig was, zoals onduidelijkheden rondom de besluitvorming, problemen bij de fysieke verplaatsing van sleutelfunctionarissen en het technisch opstarten van de uitwijklocatie. De 'eigen' norm is dus ook: 'vermijdbare verstoringen van de uitzending zijn niet aanvaardbaar'.

Er is nog geen sprake van een integrale multimediale strategie
In de beeldvorming heeft na het veiligheidsincident bij media en politiek de nadruk gelegen op de verstoring van NPO 1. De radiozenders zijn goeddeels in de lucht gebleven en hebben bijna onmiddellijk verslagen van de gebeurtenissen kunnen uitzenden. Ook via teletekst en internet bleef berichtgeving mogelijk. Op dit moment is er nog geen sprake van een multimediale strategie in reactie op calamiteiten. Er is bijvoorbeeld op de ticker tape niet verwezen naar NPO Radio 1 of naar internetsites voor actuele berichtgeving. Wellicht begrijpelijk gezien de maatschappelijke impact van het verstoren van het NOS Journaal van 20.00 uur en de focus op televisie als belangrijkste medium, maar naarmate de maatschappelijke status van het internet en andere kanalen verder toeneemt, ligt het voor de hand in de toekomst een meer integrale, multimediale strategie te voeren.

Uit beleidsdocumenten van NPO en NOS komt het beeld naar voren dat het belang van andere media dan televisie verder toeneemt, met name voor zover het internet en sociale media betreft. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de centrale opstelling van de internetredactie op de Nieuwsvloer van de NOS, zoals deze onlangs is doorgevoerd. Er is echter nog niet echt sprake van een integrale voorbereiding en respons op verstoringen en calamiteiten:

- De publieke (politiek en maatschappij) en interne reacties tijdens en na het incident tonen aan dat zowel publiek als betrokkenen van de publieke omroep verwachten dat continuïteit op televisie wordt geboden.
- De verstoringen op radio, teletekst en internet zijn relatief beperkt gebleven. Dit lijkt nauwelijks van invloed op de maatschappelijke impact die de discontinuïteit op televisie heeft gehad.
- Er is geen overkoepelende coördinatie geweest van de nieuwsvoorziening. Radio, teletekst, internet en televisie hebben onafhankelijk van elkaar geprobeerd verstoringen zo veel mogelijk te beperken en getracht zo goed mogelijk de nieuwsvoorziening overeind te houden. Een uitzondering is de opdracht tijdens de gijzeling aan NOS-medewerkers om de eigen berichtgeving, zoals via social media, tijdelijk te staken. Hierbij speelt een belangrijke rol dat er tot de overmeestering van de gijzelnemer geen duidelijkheid is over de veiligheid van eigen medewerkers. Om 20.52 uur is 'iedereen veilig' en wordt weer gecoördineerd wie per platform wat doet, zoals ook gebruikelijk bij berichtgeving over een externe calamiteit. Hoewel het

technisch mogelijk was berichtgeving over de gebeurtenissen via internet te verzorgen is besloten dit niet te doen. Als gevolg hiervan deelden verslaggevers beelden met RTL-collega's, waardoor RTL dit materiaal als eerste kon delen. De radio, die qua techniek onafhankelijk van de televisie-uitzending tot stand komt, heeft in deze periode wel aan berichtgeving gedaan.

4.10 Aanbevelingen

Blijf het dreigingsbeeld volgen en herijk periodiek de eigen risico-analyse

Het huidige risicomanagement beperkt zich tot risico-inschatting van gasten voor uitzendingen in het NOS- en NPO-gebouw en richt zich niet op ontwikkelingen in de samenleving die invloed kunnen hebben op het risicoprofiel van NOS en NPO. Ook als er geen sprake is van een specifieke dreiging, n.a.v. een ontwikkeling of gebeurtenis, kan het risicobeeld wél veranderen. Hierdoor kan het nodig of wenselijk zijn specifieke maatregelen te nemen. Doe dit in samenspraak met beveiliging en politie.

Bied een kader voor dilemma's in relatie tot veiligheid

Het ontbreekt aan een duidelijk kader met uitgangspunten voor hoe te handelen bij dilemma's waarbij veiligheid een rol speelt. Beleidsmatig gaat het bijvoorbeeld om afwegingen tussen veiligheid en bewegingsvrijheid van medewerkers en gasten en toegankelijkheid, of over wie waarover mag beslissen. In concrete situaties gaat het om handelingsperspectief, zoals voor een beveiliger die moet beslissen hoe te reageren op een gijzelnemer of voor medewerkers die het ontruimingsalarm horen en zich verantwoordelijk voelen voor de continuïteit van de nieuwsvoorziening. Door uitgangspunten te bieden bij voorstelbare dilemma's kan vervolgens flexibel worden gereageerd op verschillende typen situaties. Het is dan niet nodig om voor ieder denkbaar scenario te komen tot een eigen uitwerking. Toets vervolgens het huidige beleid en de huidige maatregelen aan deze uitgangspunten. Mogelijk zijn aanpassingen nodig op basis van de uitgangspunten.

Versterk de voorbereiding op calamiteiten en crises

NPO en NOS hebben zich afzonderlijk voorbereid op verstoringen en calamiteiten. Ook hebben zij zich tot op zekere hoogte voorbereid op crisissituaties. De NPO beschikt over een 'Calamiteitendossier' en een 'Calamiteitenplan Mediapark NPO-gebouw', samen met een aantal onderliggende of gerelateerde procedures. De NOS heeft de samenstelling van haar crisisteam vastgesteld. Ook zijn enkele andere operationele aspecten uitgewerkt. NPO en NOS hebben nog geen gezamenlijk crisismanagementplan, wel zijn er afspraken over breaking news. Er zijn diverse crisisscenario's denkbaar waarbij NPO en NOS beiden getroffen worden, waaronder het scenario dat NOS en NPO zelf onderwerp van een calamiteit of crisis worden.

Versterk de voorbereiding door in aanvulling op een procesmatige uitwerking van de aanpak van calamiteiten, expliciet aandacht te schenken aan de impact, zoals impact op het uitzendproces, de emotie, de dynamiek in de samenwerking met politie en hulpdiensten en met andere benodigde partners. Dit is de facto ook een realiteitscheck op de voorbereiding.

Maak een beknopt crisisplan, afzonderlijk voor NOS en NPO, dat geschikt is voor alle mogelijke situaties en waarin vooral de generieke werk- en denkwijze is uitgewerkt. Dit als strategische 'kop' op bestaande operationele plannen en procedures. Zet daarbij ook de stap om als NOS en NPO gezamenlijk te kijken naar hoe de samenwerking eruit moet zien als zowel NOS en NPO betrokken zijn. Ga als NPO na met welke andere omroepen een zelfde stap moet worden gezet. Wat daadwerkelijk nodig is kan per omroep verschillen. Mogelijk kan worden volstaan met gezamenlijke doelen en uitgangspunten en afspraken over wijze van afstemmen. Ook het samen doorspreken van enkele scenario's helpt.

Versterk de procedures voor ontruiming en uitwijk met oog voor uitvoeringsrealiteit

NOS en NPO beschikken over ontruimingsplannen en een BHV-organisatie. Met het scenario ontruiming wordt regelmatig geoefend. Op enkele punten blijken de voorbereide operationele

procedures niet volledig te voldoen. Er wordt bij het ontruimen nu bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de rol van medewerkers met betrekking tot het uitzenden of de nieuwsvoorziening. Dit heeft niet bijgedragen aan het draagvlak voor meewerken aan ontruimen of evacueren. Ook bij het benutten van de uitwijkvoorziening voor MCR en Eindregie komen enkele (praktische) knelpunten aan het licht, o.a. in relatie tot het vervoer, de toegang en het opstarten van de technische voorzieningen. Bij een veiligheidsincident is de inzet zoals voorbereid door de BHV niet altijd mogelijk, zo bleek ook op 29 januari. Dit zijn voorbeelden van de realiteit die afwijkt van wat is voorbereid. Hiermee is tijd verloren gegaan. De voorbereiding wordt minder kwetsbaar als ook in de voorbereiding rekening wordt gehouden met mogelijke voorstelbare en deels voorspelbare praktische knelpunten.

Versterk de zelfredzaamheid van medewerkers door het vergroten van bewustzijn, kennis en bekendheid met afspraken en van het belang om ontruimingsinstructies op te volgen. Bij een gefaseerde ontruiming is winst te behalen als beveiliging of BHV voor zover de situatie dat toelaat een voorwaarschuwing afgeeft aan medewerkers met sleutelposities voor de continuïteit van uitzenden of nieuwsvoorziening.

Op dit moment worden voorzieningen en procedures voor uitwijk of backup niet periodiek getest en/of beoefend. Maak hierin een bewuste keuze. Ons advies is dit wel te doen.

Verduidelijk de eigen professionele norm voor continuïteit

De continuïteit van uitzenden en van nieuws brengen is belangrijk voor NOS en NPO. De norm die hierbij leidend is, is niet voor alle betrokkenen helder. Zonder expliciete norm is niet duidelijk waaraan de prestatie getoetst moet worden. Enerzijds is – professioneel gezien - elke minuut verstoring er één te veel, anderzijds is het realistisch met een zekere mate van verstoring rekening te houden en zijn de investeringsmogelijkheden intrinsiek beperkt. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid is het van belang dat een duidelijke norm wordt geformuleerd. Een norm geeft NPO en NOS richting en rust en maakt afwegingen over investeringen en prioriteiten mogelijk.

Daar waar continuïteit van uitzenden en nieuws brengen kan botsten met andere belangen zoals veiligheid van eigen mensen of bijvoorbeeld journalistieke of andere inhoudelijke afwegingen, moet helder zijn wie besluit en wat hierbij doelstellingen en uitgangspunten zijn. Hier kan situationeel vanaf worden geweken, maar dan is dit ook expliciet.

Ons advies is hierbij te kijken naar het benutten van de verschillende kanalen (televisie, radio, internet, teletekst). Op dit moment is er nog geen sprake van een multimediale strategie in reactie op calamiteiten. Dit is begrijpelijk gezien de maatschappelijke impact van het verstoren van NOS Journaal en de focus op televisie als belangrijkste medium, maar naarmate de maatschappelijke status van het internet en andere kanalen verder toeneemt, ligt het voor de hand in de toekomst een meer integrale, multimediale strategie te voeren.

Bijlage A Lijst van afkortingen

BHV	Bedrijfshulpverlening
BRIC	Broadcast in Control
MCR	Master Control Room van leverancier
MCP	Multi-Channel Playout van de Eindregie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NPO	Nederlandse Publieke Omroep
NTR	NPS-Teleac-RVU
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SNG-wagen	Wagen ten behoeve van Satellite News Gathering
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie

Disclaimer onderzoek

Deze onderzoekrapportage is gebaseerd op informatie die ter beschikking is gesteld, en verkregen, tijdens de onderzoeksperiode. Mocht deze informatie onjuist zijn weergegeven of geïnterpreteerd, dan verzoeken wij u dat zo spoedig mogelijk aan het COT te melden. Het COT kan geen aansprakelijkheid aanvaarden in verband met eventuele fouten en onvolledigheden. Nieuwe of aanvullende informatie kan van invloed zijn op de geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Het COT beschikt alleen over informatie waar het rechtswege toegang toe heeft. Rapporten worden in beginsel in opdracht van de opdrachtgever gemaakt en niet gepubliceerd. Eén kopie wordt bewaard voor juridische, IT- en wetgeving- en toezichtdoeleinden. Aan het rapport kunnen door derden geen rechten worden ontleend. De algemene voorwaarden van het COT zijn van toepassing.

Over het COT

Het COT is een gespecialiseerd bureau op het gebied van veiligheids- en crisismanagement. Ons werkterrein strekt zich uit van vraagstukken over security ambities en de vormgeving van lokaal veiligheidsbeleid tot de voorbereiding op crisissituaties. Met onze kennis en kunde helpen we opdrachtgevers in complexe situaties waarbij grote risico's worden gelopen, strategische belangen op het spel staan en vaak vele stakeholders zijn betrokken. Advies, onderzoek, en training en oefening vormen de basis van onze dienstverlening. Het COT is een volledige dochteronderneming van Aon Nederland.

Meer informatie: **www.cot.nl** of cot@cot.nl.